

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

---

Mari Kumpulainen

**SUOMEN VALTIOSÄÄNNÖN KANSAINVÄLISTYMINEN  
– KOHTI EUROOPPALAISEMPAA OIKEUSAJATTELUA**

---

Pro Gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2017

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

KUMPULAINEN, MARI: Suomen valtiosäännön kansainvälistyminen – kohti eurooppalaisempaa oikeusajattelua

Pro Gradu -tutkielma, (XIV + 74s.)

Julkisoikeus

2017

---

Tutkielman aiheena on Suomen valtiosäännön kansainvälistyminen ja sen vaikutus oikeusajatteluun. Kansainvälistymisellä tarkoitetaan tässä yhteydessä kehityskulkua, jonka myötä ylikansallista normiainesta on lisääntyvässä määrin omaksuttu osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Tutkielmassa tarkastellaan pääasiassa perus- ja ihmisoikeuksien aseman murrosta, joka tapahtui kotimaisessa oikeudessa viimeistään Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifioinnin ja Euroopan unionin jäsenyyden myötä. Tavoitteena on hahmottaa, mitkä ovat olleet valtiosääntöä kansainvälistävät tekijät, ja kuinka ne ovat osaltaan muokanneet oikeusajattelua ja laintulkintaa Suomessa.

Tätä pääsääntöisesti oikeusdogmaattista tutkielmaa laatiessa tarkentui erityisesti kansallisen lainsäädännön, Euroopan unionin normiston sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten rinnakkaiselo. Kansainväliset oikeuslähteet ovat löytäneet paikkansa Suomen oikeudessa, ja niihin viittaaminen on arkipäiväistynyt niin lainvalmistelussa kuin lain soveltamiskäytännöissäänkin. Huomionarvoista on myös Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen korostunut asema ja niiden oikeuskäytännön velvoittavuus suomalaisessa oikeusjärjestyksessä. Järjestelmien välillä on yhä jonkin verran jännitteitä, ja moninaistunut oikeuslähteiden kirjo asettaa omat haasteensa oikeuskäytännölle.

Havaintoja oikeusajattelussa tapahtuneesta muutoksesta pyritään löytämään myös oikeuskäytännöstä. Tutkielmassa avataan lyhyesti isyyslain voimaantulolain (701/1975) soveltamiseen liittyntä oikeusproblematiikkaa ja sitä koskevien oikeustapausten ratkaisuperusteita kansallisissa tuomioistuimissa.

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>LÄHTEET</b> .....	<b>VI</b>
<b>LYHENTEET</b> .....	<b>XIV</b>
<b>1 JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
1.1 Johdatus aihealueeseen .....	1
1.2 Tutkimustehtävä ja tutkielman rakenne .....	3
1.3 Käytetyt metodit ja aineisto .....	6
1.4 Käsitteet ja tutkielman rajaukset .....	7
<b>2 KANSAINVÄLISTYMISSILMIÖN TAUSTAA</b> .....	<b>9</b>
2.1 Vuoden 1919 Hallitusmuodosta Euroopan neuvostoon .....	9
2.1.1 Lähtökohdat .....	9
2.1.2 Suhteet Euroopan neuvostoon .....	10
2.2 Euroopan ihmisoikeussopimus ja perusoikeusuudistus .....	12
2.2.1 Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifiointi .....	12
2.2.2 Perusoikeussäännösten uudistaminen .....	15
2.3 Euroopan unioni ja Perustuslaki 2000 .....	17
2.3.1 Euroopan unionin jäsenyys .....	17
2.3.2 Perustuslain uudistaminen .....	19
2.4 Suuntana eurooppalaisempi valtiosääntö .....	22
2.4.1 Ihmisoikeusajattelun rantautuminen .....	22
2.4.2 Uudet lähtökohdat ja toimintatavat .....	23
<b>3 VAIKUTUKSET JULKISEN VALLAN KÄYTTÄJIIN JA LAINVALMISTELUUN</b>	<b>26</b>
3.1 Parlamentarisoituminen .....	26
3.1.1 Parlamentarismi Suomessa .....	26
3.1.2 Parlamentarisoituminen osana eurooppalaistumispyrkimyksiä .....	27
3.2 Lainsäätäjän uudet työkalut .....	28

3.2.1 Moninaistuneet oikeuslähteet .....	28
3.2.2 Lainvalmistelun prioriteetit .....	30
3.3 Kotimaiset tuomioistuimet .....	31
3.3.1 Tuomioistuinten asema ja tehtävät kansainvälistymisen myötä.....	31
3.4 Muut viranomaiset.....	34
3.4.1 Viranomaiset perus- ja ihmisoikeuksien toteuttajina.....	34
3.4.2 Kotimaisten viranomaisten toimivalta eurooppalaisessa kokonaiskuvassa.....	35
<b>4 KANSAINVÄLISTYVÄ VALTIOSÄÄNTÖ JA OIKEUSKÄYTÄNTÖ .....</b>	<b>37</b>
4.1 Valtiosääntö Suomessa.....	37
4.1.1 Valtiosäännön käsitteestä ja perusratkaisuista.....	37
4.1.2 Suvereenisuus: ajatuksia käsitteen tulkinnasta .....	39
4.1.3 Valtiosäännön muuttunut rooli ja oikeudenalan tutkimuskohde .....	41
4.2 Valtiosääntöistymisen osana kansainvälistymiskehitystä .....	43
4.2.1 Mitä valtiosääntöistyminen tarkoittaa?.....	43
4.2.2 Tarvittaisiinko Suomeenkin valtiosääntötuomioistuin? .....	43
4.3 Eurooppalaisen oikeusajattelun omaksuminen.....	46
4.3.1 Perustuslakivaliokunta suunnannäyttäjänä .....	46
4.4 Case Isyyslaki – osoitus oikeusajattelun eurooppalaistumisesta? .....	49
4.4.1 Taustaa.....	49
4.4.2 Oikeusajattelun muutos ja uusi isyyslaki.....	54
<b>5 KANSAINVÄLISTYMISEN TOTEUTUMINEN, KRITIIKKI JA TULEVAISUUS .58</b>	
5.1 Perus- ja ihmisoikeuksien vastaanotto Suomessa.....	58
5.1.1 Kritiikki ja oikeuksien toteutuminen .....	58
5.2 Tulevaisuus – eurooppalainen konstitutionalismi?.....	60
5.2.1 Taustalla kaatunut haave Euroopan perustuslaista .....	60
5.2.2 Perusoikeudet unionin toiminnan keskiössä.....	63
5.2.3 Mitä voidaan odottaa tulevaisuudelta? .....	65

5.3 Suomalaisen valtiosäännön rooli konstitutionalisoituvassa Euroopassa .....	69
5.3.1 Miten Euroopan unionin oikeuden valtiosääntöistymisen vaikuttaa Suomessa?....	69
<b>6 JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>71</b>

## LÄHTEET

### *Kirjallisuus ja artikkelit*

*Albi, Anneli:* Estonia's Constitution and the EU: How to Extend to Amend It? *Juridica International, Law Review of Tartu University* VII/2002, s. 39–48.

*Fischer, Joschka:* Epäonnistunut Eurooppa? Riika 2016. Suomentanut Mari Janatuinen.

*Hallberg, Pekka:* Muistikuvia valtiosääntöuudistuksista. Teoksessa: *Hallberg, Pekka & Martikainen, Tuomo & Nousiainen, Jaakko & Tiilikainen, Päivi:* Presidentin valta: Hallitsijan valan ja parlamentarismin välinen jännite Suomessa 1919–2009, s. 17–36. Juva 2009.

*Harle, Vilho:* Suomalaisen parlamentarismin tila ja tulevaisuus: semi-parlamentarismista kvasi-parlamentarismiin? *Politiikka* 2000, s. 145–148.

*Hautamäki, Veli-Pekka:* Perustuslakivaliokunta valtiosääntötuomioistuinäkökulmasta. *Lakimies* 4/2006, s. 586–607.

*Heinonen, Tuuli:* Valtiosääntöoikeus ja oikeuslähdeoppi. Teoksessa *Heinonen, Tuuli & Lavapuro, Juha (toim.):* Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen: ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen, s. 179–199. Vantaa 2012.

*Heinonen, Tuuli & Lavapuro, Juha (toim.):* Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen: ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen. Vantaa 2012.

*Helin, Markku:* Perusoikeuksilla argumentoinnista. Teoksessa *Iire, Tero (toim.):* Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952–9/6–2012. Porvoo 2012.

*Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo:* Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Tampere 2008.

*Husa, Jaakko:* Valtiosääntöoikeustiede 2000-luvun alussa – mihin tästä? *Lakimies* 6/2004, s. 1089–1096.

*Jyränki, Antero:* Uusi Perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

*Jyränki, Antero & Husa, Jaakko:* Valtiosääntöoikeus. Helsinki 2012. (Jyränki 2012)

*Jääskinen, Niilo:* Kolme aaltoa – Miten Suomen oikeusjärjestys eurooppalaistui? *Defensor Legis* 4/2001, s. 603–619.

*Kajanoja, Jouko & Yrjö-Koskinen, Eero (toim.):* Hajoaako unioni? Kirjoituksia EU:n kohtalon kysymyksistä. Riika 2016.

*Kanninen, Heikki & Koskinen, Hannu & Rosas, Allan & Sakslin, Maija & Tuori, Kaarlo (toim.):* Puhuri käy: muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Helsinki 2009.

*Keinänen, Anssi & Wiberg, Matti:* Perustuslakivaliokunta lausuntovaliokuntana ja asiantuntijoiden kuulijana. Oikeus 1/2012, s. 86–106.

*Korte, Atte:* Toimivaltarajojen jäykkyys viranomaistoiminnassa. Edilex 2015/38. Julkaistu 6.11.2015. Luettavissa: [www.edilex.fi/artikkelit/15815](http://www.edilex.fi/artikkelit/15815) Viitattu: 15.6.2017.

*Koskelo, Pauliine:* Perusoikeusjärjestelmän ongelmakohtia kansallisen lainkäyttäjän näkökulmasta. Teoksessa *Heinonen, Tuuli & Lavapuro, Juha (toim.):* Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen: ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen, s. 95–123. Helsinki 2012.

*Krüger, Hans Christian & Polakiewicz, Jörg:* Proposal for a coherent human rights protection system in Europe. The European Convention on Human Rights and the EU Charter of Fundamental Rights. Human Rights Law Review, vol. 22, No. 1–4, Oct 2001, s. 1–13.

*Lavapuro, Juha:* Uusi perustuslakikontrolli. Helsinki 2010.

*MacCormick, Neil:* Questioning Sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth. Reprint, Oxford 2008.

*Mutanen, Anu:* Valtion suvereenisuus valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä ja diskurssina Euroopan unionin kontekstissa. Lakimies 3/2009, s. 394–417.

*Nieminen, Liisa:* Eurooppalainen konstitutionalismi. Lakimies 5/2010, s. 773–790.

*Nieminen, Liisa:* Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistytvä Eurooppa. Vammala 2004.

*Nieminen, Liisa (toim.):* Perusoikeudet Suomessa. Helsinki 1999.

*Nieminen, Liisa:* Perusoikeuksien tulevaisuus Euroopassa. Teoksessa *Raunio, Tapio & Saari, Juho:* Euroopan tulevaisuus, s.85–109. Helsinki 2007. (Nieminen 2007a)

*Nieminen, Liisa:* Tarvittaisiinko Suomessakin valtiosääntötuomioistuin? Lakimies 1/2007, s. 3–24. (Nieminen 2007b)

*Ojanen, Tuomas*: Perus- ja ihmisoikeudet – eurooppalaisen konstitutionalismin Akilleen kantapää? *Lakimies* 7–8/2009, s. 1106–1124.

*Ojanen, Tuomas*: Perusoikeusjuridiikkaa. Helsinki 2015.

*Ojanen, Tuomas*: Räppänä raollaan Eurooppaan – Euroopan unionin perusoikeudet Suomen oikeudessa. Teoksessa *Heinonen, Tuuli & Lavapuro, Juha (toim.)*: Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen: ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen, s. 241–264. Helsinki 2012.

*Ojanen, Tuomas*: Suomen valtiosäännön perusteita. Helsinki 2001.

*Ojanen, Tuomas*: Valtiosääntöoikeus kansainvälistymisen kohteena ja välittäjänä. *Lakimieslehden teemanumero*. *Lakimies* 7–8/2014, s. 937–952.

*Patomäki, Heikki*: Eurokriisin anatomia ja ratkaisuvaihtoehdot. Teoksessa *Kajanoja, Jouko & Yrjö-Koskinen, Eero (toim.)*: Hajoaako unioni? Kirjoituksia EU:n kohtalon kysymyksistä, s. 163–187. Riika 2016.

*Pietikäinen, Sirpa*: Euroopan unionin kolmas aikakausi. Teoksessa *Kajanoja, Jouko & Yrjö-Koskinen, Eero (toim.)*: Hajoaako unioni? Kirjoituksia EU:n kohtalon kysymyksistä, s. 189–223. Riika 2016.

*Pellonpää, Matti*: Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EY:n tuomioistuimen vaikutuksista Suomen valtiosäännön kannalta. Teoksessa: *Kanninen, Heikki & Koskinen, Hannu & Rosas, Allan & Sakslin, Maija & Tuori, Kaarlo (toim.)*: Puhuri käy: muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme, s. 103–127. Helsinki 2009.

*Pellonpää, Matti & Gullans, Monica & Pölönen, Pasi & Tapanila, Antti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. 5.painos. Helsinki 2012.  
(Pellonpää ym. 2012)

*Pitkänen, Maija*: Ajankohtaista Eurooppa-oikeutta: Uudistussopimus – Euroopan perustuslailisen sopimuksen ongelmakohtia paikkaamaan? *Defensor Legis* 6/2007, s. 887–892.

*Raitio, Juha*: Euroopan unionin oikeus. Helsinki 2016.

*Raunio, Tapio & Saari, Juho*: Euroopan tulevaisuus. Helsinki 2007.

*Salminen, Janne*: ”Euroopan unioni” Suomen perustuslaissa. *Lakimies* 2/2009, s. 254–269.

*Salminen, Janne*: Miten Euroopan unionin tulisi näkyä Suomen perustuslaissa? Teoksessa *Wi-berg, Matti (toim.)*: Perustuslakihaasteet, s.64. Helsinki 2010.



*Saraviita, Ilkka:* Lisänäkökohtia perustuslakivaliokunnasta lausunnonantajana ja asiantuntijoiden kuulijana. Oikeus 2/2012, s. 299–304.

*Saraviita, Ilkka:* Perustuslaki 2000: kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Helsinki 2000.

*Sasi, Kimmo:* Eurooppalaistuminen perustuslakivaliokunnassa. Teoksessa *Heinonen, Tuuli & Lavapuro, Juha (toim.): Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen: ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen*, s. 59–67. Vantaa 2012.

*Sihvonen, Riitta:* Valtaistuin vapaana. Eduskunnan kirjasto. Helsinki 1997.

*Tallroth, Paulina:* Kuka valvoo oikeuksiamme? Perusoikeuksien valvontaelimet ja keskustelu valtiosääntötuomioistuimesta. Helsinki 2012. Toim. Henri Öhman. Suomentanut Kristiina Antinjuntti. Luettavissa: <[http://kulturfonden.webbhuset.fi/Site/Data/686/Files/pdf/Kuka\\_valvoo\\_web.pdf](http://kulturfonden.webbhuset.fi/Site/Data/686/Files/pdf/Kuka_valvoo_web.pdf)>

Viitattu: 12.6.2017 (Tallroth, 2012)

*Viljanen, Veli-Pekka:* Oikeusjärjestyksen valtiosääntöistyminen. Lakimies 3/2003, s. 444–448. (Viljanen 2003a)

*Viljanen, Veli-Pekka:* Eurooppalaistuminen valtioelinten välisissä suhteissa. Lakimies 7–8/2003, s. 1169–1183. (Viljanen 2003b)

*Walkila, Sonya:* Perusoikeuksien turvaaminen Euroopan unionissa – tasapainoilua tavoitteiden ja keinojen ristiaallokossa. Defensor Legis 4/2015, s. 791–807.

### *Kotimaiset virallislähteet*

HE 17/1989 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen liittymiseksi Euroopan neuvostoon
HE 22/1990 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä
HE 309/1993 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien ja perusoikeussäännösten muuttamisesta
HE 135/1994 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä muuttamisesta (nide I) Sopimus Norjan, Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä Euroopan unioniin (nide II) Sopimus Euroopan unionista ja Euroopan talousyhteisön perustamissopimus (nide III) Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimus (nide IV) Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksia muuttavat sopimukset ja asiakirjat (nide V)
HE 1/1998 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi
HE 23/2008 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta
HE 60/2010 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta
HE 91/2014 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle isyyslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

KM 1997:13	Perustuslaki 2000 -komitean mietintö ja ehdotus Suomen hallitusmuodon säätämisestä
PeVL 12/1982	Perustuslakivaliokunnan lausunto Sosiaalivaliokunnalle
PeVL 14/1994 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto koskien hallituksen esitystä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä muuttamisesta (nide I) Sopimus Norjan, Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä Euroopan unioniin (nide II) Sopimus Euroopan unionista ja Euroopan talousyhteisön perustamissopimus (nide III) Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimus (nide IV) Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksia muuttavat sopimukset ja asiakirjat (nide V)
PeVL 6/1999 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto koskien valtioneuvoston selvitystä Euroopan unionin perusoikeuskirjasta
PeVL 38/2001 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto koskien hallituksen esitystä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Nizzan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta
PeVL 66/2010 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi
PeVL 46/2014	Perustuslakivaliokunnan lausunto koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle isyyslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
PeVM 16/1994 vp	Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä ylimpien valtioelinten eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi

PeVM 10/1998 vp

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Suomen  
uudeksi hallitusmuodoksi

## ***Oikeustapaukset***

### ***Kansallisten tuomioistuinten ratkaisut***

KKO 2003:107

KKO 2012:11

KKO 2014:14

KKO 2014:35

KKO 2015:97

### ***Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut***

*Harju vs. Suomi (15.2.2010)*

*Heino vs. Suomi (15.2.2010)*

*Backlund vs. Suomi (6.7.2010)*

*Grönmark vs. Suomi (6.7.2010)*

### ***Muut***

– Eduskunnan oikeusasiamiehen verkkosivut. Viitattu 6.6.2017.

< [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi) >

– Oikeuskanslerinviraston verkkosivut. Viitattu 6.6.2017.

< [www.okv.fi](http://www.okv.fi) >

– Euroopan oikeusasiamiehen verkkosivut. Viitattu 6.6.2017.

< [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu) >

– Euroopan perusoikeusviraston verkkosivut. Viitattu 6.6.2017.

< [www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu) >

– Euroopan tasa-arvoinstituutin verkkosivut. Viitattu 6.6.2017.

< [www.eige.europa.eu](http://www.eige.europa.eu) >

## LYHENTEET

art.	artikla
AsK	Asiakirja
EIGE	Euroopan tasa-arvoinstituutti
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1999)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
HM	Hallitusmuoto (AsK 94/1919)
KM	Komitean mietintö
PeV	Perustuslakivaliokunta
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen Perustuslaki 731/1999
SEU	Sopimus Euroopan unionista (konsolidoitu toisinto 2012)
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (konsolidoitu toisinto 2012)
SopS	Suomen säädöskokoelman (asetuskokoelman) sopimussarja
YK	Yhdistyneet kansakunnat

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Johdatus aihealueeseen

Käsillä olevan tutkielman aiheena on suomalaisen valtiosäännön kansainvälistymiskehitys, ja sen ilmeneminen kansallisessa oikeuskulttuurissa. Tutkimuskohde on valikoitunut puhtaasti subjektiivisia mielenkiinnon kohteita yhdistelemällä ja tarkentunut näitä aiheita koskevaa oikeuskeskustelua seurattessa.

Valtiosäännön uudistamistyö on käynnistynyt jo 1970-luvulla ja jatkunut siitä saakka jatkuvasti katkeamattomana. 1990-luvulla kiihtynyt kansainvälistyminen ja erityisesti eurooppalaistumispyrkimykset ovat olleet uudistusten keskeisiä ajureita sekä vaikuttimia niin lainsäädännössä kuin yleisesti yhteiskunnassakin. Tämä kehityskulku johti vuoden 1995 perusoikeus uudistuksen kautta kokonaan uuden perustuslain (731/1999) säätämiseen ja voimaantuloon vuonna 2000. Vuoden 2012 perustuslain osauudistuksia (1112/2011) puolestaan voidaan pitää osoituksena valtiosäännön kehittämistyön jatkuvuudesta<sup>1</sup>.

Suomalaisen oikeusjärjestelmän rakentuminen pelkän kansallisen lainsäädännön varaan on jossain määrin taakse jäänyttä aikaa. Jossain määrin siksi, että nykyisin monet ylikansalliset säädökset tunnustetaan sellaisenaan tai implementointimenettelyn kautta osaksi suomalaista oikeutta, eikä niitä siten voida pitää irrallisina meidän omasta oikeusjärjestyksestämme. Huomattavan merkittävästä valtiosääntöisestä erityisasemasta nauttivat Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan unionin perusoikeuskirja. Oma merkityksensä on myös kahdella eurooppalaisella tuomioistuimella, joiden tuomiovalta on Suomessakin tunnustettu. Kirjoitetun oikeuden ja ihmisoikeussopimusten säännösten ohella Strasbourgissa toimivan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ja unionin perusoikeuskirjan soveltamista valvovan Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ratkaisu- ja tulkintakäytännöt ovat suomalaista lainkäyttöä ohjaavaa ja velvoittavaa oikeusainesta.

Eurooppalaisella oikeusajattelulle ja erityisesti tuomioistuintoiminnalle ominaista on perus- ja ihmisoikeuksien vahva asema lain tulkinnassa ja soveltamisessa. Näiden oikeuksien asemaa korostetaan myös kansallisen perustuslain säännöksissä. Perustuslain etusijaisuus puolestaan

---

<sup>1</sup> Esim. Jyränki, 2012, s. 59.

vahvistaa kansainvälistymisen rinnakkaisilmiönä pidettyä oikeuden valtiosääntöistymistä. Valtiosääntöistymisilmiö pätee niin EU-oikeuteen kuin kansalliseen oikeuteenkin. Sillä viitataan valtiosääntöisen aineksen lisääntymiseen eri oikeudenaloilla ja perus- ja ihmisoikeuksien roolin lisääntymiseen lain tulkintaperiaatteissa, sekä lakien säätämisvaiheessa tai muutostarvetta arvioitaessa. Perusoikeuksien soveltamisympäristö on kaikkiaan laajentunut ja niiden vaikutus on havaittavissa yli oikeudenalarajojen.<sup>2</sup>

Suomalaisen oikeuden eurooppalaistuminen eteni toden teolla 1990-luvulla. Euroopan ihmis-oikeussopimuksen ratifiointi ja Euroopan unioniin liittyminen, perusoikeusuudistus sekä vuoden 2000 perustuslain kokonaisuudistus ovat asettaneet kotimaisen valtiosääntöoikeuden uudenlaiseen rooliin. Valtiosääntöoikeus on toiminut kansallisen ja kansainvälisen sääntelyn välisenä kanavana, jossa virtausta tapahtuu molempiin suuntiin. Kansainväliset sopimusvelvoitteet ja erityisesti EU-jäsenyys ovat vaikuttaneet Suomen asemaan täysivaltaisena valtiona. Kysymyksiä ovat herättäneet esimerkiksi unionin oikeuden etusijaperiaate kansalliseen oikeuteen nähden sekä eurooppalaisten tuomioistuinten oikeuskäytännön velvoittavuus. Toisaalta koko suvereenisuuden käsite on joutunut tarkastelun alle ja saanut uusia merkityksiä.

Yhtenä konkreettisena haasteena on ollut ylikansallisen sääntelyn sopeuttaminen osaksi kotimaista oikeutta. Tässä tutkielmassa tarkastellaan Suomen valtiosääntöisiä ratkaisuja, joilla tämä sopeuttaminen on pyritty toteuttamaan. Periaatetasolla perus- ja ihmisoikeusajattelun merkitystä laintulkinnassa ja säätämistyössä on korostettu. Perusoikeuksien aseman vahvistuminen ja esille nousu oikeuskäytännössä on antanut aihetta uudelleenarvioida lain soveltamisperiaatteita ja toisaalta johtanut myös tulkintaongelmiin ja ristiriitoihin kansallisen ja EU-tasoisien sääntelyn välillä. Suurimmat haasteet lienevätkin vielä ajattelutapojen muokkautumisen ja oikeuksien käytännön toteutumisen tasolla. Tämä kävi ilmi melko pian tutkielman lähdeaineistoon tutustuessa. Perus- ja ihmisoikeuksia korostava laintulkinnan ei voi vielä sanoa toteutuvan oikeuskäytännössä täysimääräisesti. Oikeuslähteiden selvitystyöhön ryhdytään usein vasta korkeimman oikeuden käsittelyissä. Esimerkiksi alemmissa oikeusasteissa eurooppalainen oikeusajattelu ei ole vielä täysin asettunut uomiinsa.

---

<sup>2</sup> Ojanen 2014, s. 937.



Perus- ja ihmisoikeudet ovat olleet parina viime vuonna ajankohtaisia myös niin sanotun pakolaiskriisin puitteissa, kun Suomeen, ja koko Eurooppaan, on saapunut historiallisen paljon turvapaikanhakijoita. Monet näistä pakolaisista ovat lähtömaissaan kokeneet tai vähintään joutuneet todistamaan muihin kohdistuneita karkeitakin ihmisoikeusrikkomuksia. Suomessa on lain soveltamisen puitteissa jouduttu arvioimaan näiden pakolaisten turvapaikkaperusteita ja mahdollisuuksia palata kotimaahansa nimenomaan ihmisoikeuksien näkökulmasta. Kielteiset turvapaikkapäätökset ovat herättäneet kiivasta keskustelua muun muassa ihmisoikeuksien toteutumisen tosiasiallisuudesta. Ihmisoikeudet ovat selvästi olleet kuuma peruna myös politiikan kentällä. Nimenomaan turvapaikanhakijoiden, ja yleensä maahanmuuttajien, asema sekä heille kuuluvien oikeuksien sisältö ja ulottuvuus ovat jakaneet mielipiteitä esimerkiksi hallituspuolueiden johdossa kesäkuun 2017 ”hallituskriisin” keskellä.

Näihin juuri mainittuihin, viimeaikaisiin tapahtumiin ei perehdytä tässä tutkielmassa tämän kattavammin, mutta ne toimivat ajankohtaisina esimerkkeinä seikoista, jotka ovat pitäneet yllä mielenkiintoa perus- ja ihmisoikeusajattelun kehitykseen liittyen. Tulevaisuuteen katsoessa puolestaan häilyy uusia valtiosääntöisiä kysymyksiä, kun Euroopan unionin integraatiokehitys syvenee ja unioni saa lisääntyvässä määrin konstitutionaalisia piirteitä.

## **1.2 Tutkimustehtävä ja tutkielman rakenne**

Tässä valtiosääntöoikeudellisessa tutkielmassa on aikomuksena tarkastella valtiosäännön kansainvälistymisen historiallisia lähtökohtia, edetä sen myötä nykytilan arviointiin ja lopuksi kartoittaa myös tulevaisuuden näkymiä Euroopan unionin ja Suomen valtiosäännön suhteen. Tutkielmassa keskitytään etsimään vastauksia siihen, kuinka kansainvälistyminen on muokannut suomalaista valtiosääntöä, ja kuinka nämä valtiosääntöiset muutokset puolestaan ovat ulottaneet vaikutuksena muillekin oikeuskulttuurin tarkastelupinnoille. Oikeuskulttuurin muutosten osalta taas halutaan edelleen selvittää, millaisia vaikutuksia kansainvälistymisellä on ollut oikeusajatteluun tai esimerkiksi lainvalmisteluun ja lopulta lain tulkintatapoihin oikeuskäytännössä. Tarkastelulle olennaiset lähtökohdat ja vertailukulmat löytyvät pitkälti juuri perus- ja ihmisoikeuksien oikeudellisen roolin ympäriltä.

Tutkielman alussa siis taustoitetaan Suomen vaiheittain edennyttä integroitumista Eurooppaan ja sen myötä tapahtunutta valtiosäännön avautumista eurooppalaiselle ja kansainväliselle oi-

keusaineekselle. Taustoituksen avulla ensinnäkin esitellään lyhyesti tutkielman kannalta tärkeimmät Suomea koskevat valtiosopimukset ja instituutiot. Toiseksi valtiosääntöhistoriallisella katsauksella on tarkoitus selventää lähtötilannetta, johon valtiosäännön ja oikeusajattelun nykytilaa voidaan verrata. Tässä pääluvussa myös tuodaan esille kuinka suomalainen perustuslaki on kehittynyt symbolisesta asiakirjasta suoraan sovellettavaksi oikeudeksi.

Kolmannessa pääluvussa keskitytään kansainvälistymiskehityksen julkisoikeudellisiin vaikutuksiin. Tässä osassa tutkielmaa kiinnitetään huomiota siihen, kuinka eurooppalaistumispyrkimykset ovat vaikuttaneet ylimpien valtioelinten välisiin suhteisiin ja toisaalta kaikkien julkista valtaa käyttävien instanssien toimintaan. Valtioelinten keskinäisissä suhteissa ja niiden välisessä vallan jakautumisessa on tapahtunut merkittäviä muutoksia erityisesti uuden perustuslain (731/1999) tultua voimaan 1.3.2000. Vielä joitakin vuosikymmeniä sitten elänyt vahva presidenttivetoinen hallitsemistapa on vaihtunut länsieurooppalaiseen parlamentarismiin, jossa ministeristön asema on voimakkaasti korostunut samalla, kun tasavallan presidentin valtaoikeuksia on leikattu merkittävästi. Parlamentarisoitumiskehityksen taustalla on havaittavissa Euroopan unionin ja etenkin sen ministerikeskeisen poliittisen toiminnan vaikutus.

Tutkielman alussa taustoitettu perustuslain aseman muutos ja etenkin Euroopan unionin jäsenyys ovat luonnollisesti vaikuttaneet myös lainsäätäjän ja tuomioistuinten toimintaan. Lainvalmistelu edellyttää nykyään entistä tarkempaa perusoikeuksien valvontaa ja kansainvälisten oikeuslähteiden sisällöllistä tuntemusta. Samat vaatimukset kohdistuvat myös tuomioistuimiin, joissa on lisäksi operoitava kahden ylikansallisen tuomioistuimen oikeuskäytännön parissa. Siksi näiden instanssien nykymuotoista toimintaa tarkastellaankin omissa alaluvuissaan unohtamatta viranomaisia, joiden toiminnassa perus- ja ihmisoikeudet ja niiden kohteena olevat yksilöt yleisimmin kohtaavat.

Kun Suomessa valtiosääntöistä valtaa käyttävät instanssit ja niiden toiminta on määritelty, on mahdollista pureutua valtiosäännön tutkimuskohteisiin kokonaisvaltaisemmin. Tutkielman neljännessä pääluvussa paneudutaan kansainvälistymisen laajamittaisempiin vaikutuksiin valtiosäännön ja oikeuskäytännön tasoilla. Suurennuslasin alle otetaan esimerkiksi suomalaisen valtiosäännön perusratkaisut, jotka ovat omalta osaltaan toimineet kansainvälistymisen välittäjinä

muille oikeudenaloille<sup>3</sup>. Tässä yhteydessä käsitelläänkin myös kansainvälistymisen rinnakkaisilmiötä, oikeuden valtiosääntöistymistä, jonka myötä toteutuu perus- ja ihmisoikeuksien läpilyönti valtiosäännön ohella myös muille oikeudenaloille<sup>4</sup>.

Konkretiaa kansainvälistymisilmiön vaikutuksille puolestaan etsitään oikeuskäytännön kautta. Toistuvasti todettu perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen korostuminen laintulkinnassa on yksi kansainvälistymis- ja valtiosääntöistymiskehityksen ominaisimpia seurannaisvaikutuksia. Oikeusajattelussa ja siten oikeuskäytännössä tapahtunutta muutosta arvioidaan kolmen esimerkitapauksen avulla. Kaikissa esitellyissä tapauksissa on kyse nyt jo kumotun Isyyslain voimaantulon (701/1975) kannerajoitussäännöksen<sup>5</sup> ristiriitaisuudesta perustuslain säännösten<sup>6</sup> ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan<sup>7</sup> kanssa. Voimaantulon kannerajoitussäännös asetti tietyn ikäiset, avioliiton ulkopuolella syntyneet yksilöt ikänsä ja alkuperänsä perusteella perustuslain kannalta kyseenalaiseen asemaan. Tutkielmassa tarkastellaan näiden oikeustapausten ratkaisuperusteita ja arvioidaan kansainvälistymisen mahdollista vaikutusta menettelytapoihin ja ratkaisukäytännössä käytettyyn oikeudelliseen harkintaan.

Perus- ja ihmisoikeudet vaikutuksineen kulkevat mukana läpi tutkielman. Viimeisessä käsitteilyluvussa on viimein aika tutkia, kuinka nämä oikeudet on otettu vastaan ja toteutuvatko ne kokonaisvaltaisesti suomalaisessa oikeusjärjestelmässä. Samassa pääluvussa myös suunnataan katseet Euroopan unionin tulevaisuuteen ja integraation kehityksen jatkuvuuteen, jossa osansa on myös Suomella valtiosääntöineen. Euroopan unionin oikeus on sekin valtiosääntöistynyt ja unionille on muutenkin muodostunut vahvasti konstitutionaalisia piirteitä. Tutkielman lopussa pohditaan, miltä Euroopan unionin tulevaisuus näyttää.

---

<sup>3</sup> Esim. Ojanen 2014.

<sup>4</sup> Esim. Nieminen 2004, s. 227.

<sup>5</sup> Isyyslain voimaantulon 7 §:n 2 momentin mukaan isyyden vahvistamista koskeva kanne oli nostettava viiden vuoden määräajan kuluessa lain voimaantulosta. Lisäksi kannetta ei voitu nostaa, mikäli isäksi väitetty mies oli kuollut.

<sup>6</sup> Kannerajoitussäännön katsottiin joissakin tilanteissa loukkaavan yksilön perustuslain 6 §:n mukaista oikeudellista yhdenvertaisuutta ja 10 §:ssä säädettyä yksityiselämän suojaa.

<sup>7</sup> EIS 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta.

### 1.3 Käytetyt metodit ja aineisto

Tutkimuksessa, jonka tarkoituksena on tarkastella suomalaista valtiosääntöä ja oikeuskulttuurin muutosta, on luontevaa hyödyntää oikeusdogmaattista metodologiaa. Pyrkimyksenä on siis analysoida ja osin vertaillakin, aiemmin vallalla ollutta oikeusajattelua ja oikeuden nykytilaa. Pääpaino on valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa, mutta sen rinnalla tai vähintään taustalla kulkevat myös Eurooppa-oikeudelliset ja julkisoikeudelliset näkökulmat.

Oikeusdogmaattisen metodin valinta on perusteltua myös tutkielman lähdeaineiston huomioon ottaen. Ihmisoikeuskulttuurin murrokseen ja perusoikeusmyönteiseen valtiosäännön kehityssuuntaan keskittyneitä kattavampia ja asiantuntevampia tutkimuksia, sekä niitä laati- ja toteuttajia, on Suomessa tavattu leimata perusoikeusfundamentalistisiksi<sup>8</sup>. Merkittävä osa tämän tutkielman aineistosta koostuu näiden edellä kuvatun kaltaisten tutkimustöiden tuloksena tuotetuista julkaisuista. Tämän tutkielman tarkoitus ei ole toimia puolustuspuheenvuorona perustuslain puolesta, mutta yhtäkaikki lopputulos näyttäytyy enemmän näitä perusoikeusfundamentalistisiksi nimitettyjä näkemyksiä myötäilevänä kuin kritisoivana. Toisaalta samaiset tutkijat vaikuttavat asiantuntijan roolissa myös esimerkiksi perustuslakivaliokunnassa ja siten myös lainvalmistelussa. Sikäli heidän ajattelu- ja tulkintatapansa voivat siirtyä tämän tutkielman sivuille myös käytettyjen virallislähteiden kautta<sup>9</sup>.

Hyödynnän pintapuolisesti myös oikeuden monitieteitä, erityisesti yhteiskuntatieteen ja historian tutkimuksen aloilta, osoittaessani huomioita kansainvälistymiskehityksen poliittisista liittymäkohdista tai taustoittaessani ilmiön kehityskulkua oikeushistoriallisin näkökohdin. Lisäksi aineiston pohjalta luodaan katsaus mahdollisiin tulevaisuuden näkymiin niin Suomen kuin Euroopan integraationkin osalta, nämä kaksi kun kulkevat tässä asiayhteydessä miltei käsi kädessä. Senkin vuoksi on perusteltua väittää, että valtiosäännön kansainvälistymisen vaikutukset ulottuvat yli tieteenalarajojen, edelleen yhteiskuntaan ja sitä kautta myös yksilön asemaan.

---

<sup>8</sup> Oman tutkimuksensa osalta näin olettaa mm. Juha Lavapuro väitöskirjansa esipuheessa. Lavapuro 2010, s. V.

<sup>9</sup> Esimerkiksi Juha Lavapuro, Tuomas Ojanen sekä Veli-Pekka Viljanen ovat näitä alan tutkijoita, joita on toistuvasti kuultu perustuslakivaliokunnassa valtiosääntöoikeuden asiantuntijan roolissa.

## 1.4 Käsitteet ja tutkielman rajaukset

Tutkielmassa käytettävistä käsitteistä oleellisin on tietysti *valtiosääntö*. Oikeustieteen parissa valtiosäännöstä voidaan puhua joko sen laajassa, tai suppeassa merkityksessä<sup>10</sup>. Tässä tutkielmassa valtiosäännön käsitettä käytetään pääsääntöisesti sen laajemmassa merkityksessä, jolloin se kattaa kaiken asteiset normistot, joissa säädetään julkisen vallan ja yksilön välisestä oikeussuhteesta sekä vallan jakaantumisesta ja valtioelinten toimivallasta. Perustuslain säännöksiin viitataan omana terminään, ellei tekstissä erikseen mainita poikkeuksesta käsitteen käytön suhteen.

Toinen tarkennusta ja rajausta vaativa käsite puolestaan on Euroopan unioni (EU). EU on käsitteenä yleensäkin haastava, sillä se pitää sisällään monialaisia ulottuvuuksia niin oikeuden, talouden kuin politiikankin saralla. Tässä tutkielmassa EU näyttäytyy, ei niin yllättävästi, lähinnä oikeudelliseen ulottuvuutensa osin.

Aiemmin Eurooppa-oikeutta käsittelevissä tai sivuavissa tutkimuksissa on erotettu käsitteen tasolla toisistaan Euroopan unionin oikeus (EU-oikeus) ja Euroopan yhteisöjen oikeus (EY-oikeus). Nämä kaksi käsitettä on erotettu toisistaan tapauksissa, joissa EU-oikeudella on viitattu suppeammin unionin kirjoitettuun oikeuteen, asetuksiin ja direktiiveihin. EY-oikeudesta puhuttaessa taas on tarkoitettu laajemmin unionin eri ulottuvuuksia ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältöä sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön ohjaamia tulkintaperiaatteita. Toisin sanoen EU-oikeudella viitattiin muodolliseen oikeuteen kun taas EY-oikeus merkitsi luonteeltaan ohjaavaa tapaoikeutta.

Nykyisin Euroopan unioni, kaikkine ulottuvuuksineen, on oman näkemykseni mukaan niin vaikiintunut käsitteen ala, ettei tämän tutkielman kohdalla vaikuta tarpeelliselta erottaa näitä kahta käsitettä toisistaan. Nimike Euroopan yhteisö on jäänyt myös virallisesti historiaan Lissabonin sopimuksen myötä<sup>11</sup>. Nykyään on selvää, että unionilla on oma oikeudellinen ulottuvuus, jossa myös Euroopan ihmisoikeussopimus ja sitä tulkitseva ihmisoikeustuomioistuin muodostavat merkittävän osan. Lisäksi unionin oikeudelliseen ulottuvuuteen lukeutuvat nykyään myös EU:n

---

<sup>10</sup> Valtiosäännön käsitteen määrittelystä tarkemmin esim. Ojanen 2001, s. 11–12.

<sup>11</sup> Lissabonin sopimus allekirjoitettiin 13.12.2007 ja se tuli voimaan 1.12.2009. Ks. esim. Raitio 2016, s. 44.

perusoikeuskirja ja sen säännöksiä tulkitseva Euroopan unionin tuomioistuin<sup>12</sup>. Perus- ja ihmis-oikeudet ovatkin lähentyneet toisiaan sisällöllisesti, eikä taannoisen EU- ja EY-oikeuden väli-nen jaottelu ole enää yhtä relevantti kuin aiemmin. Näistä syistä EY-käsitteen käyttö rajautuu tässä tutkielmassa kokonaan pois, ja käsitteet EU-oikeus tai eurooppalainen oikeus käsittävät kaikki seuraavat:

- ❖ Euroopan unionin kirjoitettu oikeus: sopimustekstit, asetukset ja direktiivit
- ❖ Euroopan unionin perusoikeuskirjan säännökset
- ❖ Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja tulkintaperiaatteet
- ❖ Euroopan ihmisoikeussopimuksen säännökset (lisäpöytäkirjoineen)
- ❖ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ja tulkintaperiaatteet

Tekstissä mainitaan toistuvasti myös eurooppalaiset tai ylikansalliset tuomioistuimet. Tämän kaltaisissa tutkielmissa niillä viitataan tyypillisesti sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen että Euroopan unionin tuomioistuimeen. Näin on myös tässä tutkielmassa.

Käsillä oleva tutkielma painottuu kansallisessa oikeudessa tapahtuneen perus- ja ihmisoikeuk-sien läpilyönnin tarkasteluun. Painotuksen vuoksi tutkielmasta rajautuvat pois esimerkiksi ETA-sopimukset ja niiden sisältö, eikä taloudellisia ulottuvuuksia muutenkaan käsitellä Suo-men taikka unionin osalta. Pääasiallinen huomio kiinnittyy kotimaisen perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen väliseen vuorovaikutukseen, ja näihin sisältyviä oikeuksia korostavaan laintulkintaan. Euroopan unionin perusoikeuskirja on sekin merkittävässä roolissa suomalai-nessa kansainvälistymis- ja etenkin valtiosääntöistymiskehityksessä. Perusoikeuskirjan käsit-tely jää kuitenkin tässä työssä suppeaksi, sillä en koe sen tähän mennessä muokanneen suoma-laista lainsäädäntöä ja oikeusajattelua yhtä voimakkaasti kuin Euroopan ihmisoikeussopimus on osaltaan tehnyt. Tulevaisuudessa on hyvin mahdollisesti toisin, sikäli kun unionin konstitu-tionalisoitumiskehitys näyttäisi jatkavan kulkuaan samaan suuntaan kuin tähänkin asti.

---

<sup>12</sup> Entisestä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimesta tuli Lissabonin sopimuksen myötä Euroopan unionin tuomio-istuin (EUT). Ks. esim. Raitio 2015, s. 44.

## 2 KANSAINVÄLISTYMISSILMIÖN TAUSTAA

### 2.1 Vuoden 1919 Hallitusmuodosta Euroopan neuvostoon

#### 2.1.1 Lähtökohdat

Suomalaisen valtiosääntöhistorian ensivaihetta edustaa vuonna 1919 annettu Hallitusmuoto (AsK 94/1919), joka korvasi ruotsinvalloinaikaiset perustuslait ja muodosti kotimaisen oikeusjärjestyksen modernit perusteet. Valtiosääntöhistoriallisesti suuri merkitys oli sillä, että tasavaltaisuus ja kansansuvereenisuus tulivat kirjoitetuiksi perustuslakiin<sup>13</sup>. Uudessa hallitusmuodossa vallanjako noudatti lähtökohtaisesti parlamentarismin periaatteita<sup>14</sup>, vaikka tasavallan presidentin valta-asema säädettiin hyvin vahvaksi. Suomen hallitusjärjestelmää luonnehdittiinkin pitkään puolipresidiaaliseksi. Hallitusmuoto sisälsi myös säännökset perusoikeuksista, mutta sen asema perustuslain tasoisena säädöksenä oli ennen kaikkea tärkeä symboli vastasaavutetulle itsenäisyydelle<sup>15</sup>.

Juuri symbolisuus kuvaa tuon ajan perusoikeusajattelua. Perustuslain erityisasemaa ilmensi sille annettu korkea symboliarvo, mutta sen merkitys oikeuskäytännössä oli hyvin marginaalinen. Perusoikeussäännöksiin nojautuminen tuomioistuinten ratkaisukäytännössä oli vähäistä, jopa harvinaista. Kaikkiaan hallitusmuodon merkitys oli nimenomaan enemmän symbolinen kuin tosiasiallinen. Edes yksilön perusoikeuksia koskeneisiin säännöksiin ei suhtauduttu suoraan sovellettavana oikeutena<sup>16</sup>. Perustuslain oikeudellinen merkitys tuli konkreettisesti ilmi lähinnä lakien valmisteluvaiheessa, muodollisesti oikeaa säätämisyjärjestystä valittaessa.<sup>17</sup>

Vuoden 1919 hallitusmuoto varjeli tiukasti myös valtiosääntöistä suvereenisuutta. Tämä oli ominaista ajanjaksolle, jolloin Euroopan poliittinen kahtiajako vaikutti valtioiden välisiin suhteisiin. Maailmansotien jälkeen Suomen käymä kansainvälinen dialogi keskittyi lähinnä sosialististen maiden välille, mutta Suomen poliittiset pyrkimykset olivat jakaantuneet kahtaalle. Yhtäältä haluttiin varmistaa kilpailuasema läntisen Euroopan markkinoilla, toisaalta pyrittiin vält-

---

<sup>13</sup> Jyränki 2012, s. 37–38.

<sup>14</sup> Sihvonen 1997, s. 17.

<sup>15</sup> Viljanen 2003, s. 444.

<sup>16</sup> Jyränki 2012, s. 41–45.

<sup>17</sup> Viljanen 2003a, s. 444.

tämään suurvaltakiistojen kohteeksi joutuminen. Jälkimmäisen pyrkimyksen vuoksi Suomi pyssytteli ulkopuolella sellaisista järjestöistä, joiden katsottiin korostavan Euroopan poliittista kahlajakoa.<sup>18</sup>

Ajatus ja tavoite valtiosäännön eurooppalaistamisesta alkoi kuitenkin muotoutua seuraavien vuosikymmenten aikana. Halua eurooppalaistamiskehityksen käynnistämiseen oli, mutta toteuttamistavoista ei aluksi saavutettu riittävää yksimielisyyttä. Oikeuskulttuurin länsimaistuminen edellytti poliittista muutosta ja irtautumista sääntelyideologisesta lainvalmistelusta ja -soveltamisesta. Kehityssuuntauksen kannalta onnekkaisesti, tällaiset muutokset olivat tulossa.

## 2.1.2 Suhteet Euroopan neuvostoon

Toisen maailmansodan jälkeen Eurooppa oli jakautunut kahtia Idän ja Lännen poliittisen vastakkainasettelun seurauksena. Vuonna 1949 perustettu Euroopan neuvosto oli muotoutumassa eurooppalaisen yhteistyön foorumiksi, joka toteutti tehtäviään laatimalla toimialoihinsa kuuluvia suosituksia ja valtiosopimuksia. Yksi tärkeimmistä neuvoston toimintamuodoista oli ihmisoikeuksien ja yksilön perusoikeuksien suojaaminen ja niiden toteutumisen kansainvälinen valvonta. Poliittisella tasolla järjestön tavoitteena oli luoda läheisemmät yhteydet jäsenvaltioiden välille, edistää yhteisten ihanteiden ylläpitämistä ja valtioiden yhteiskunnallista ja taloudellista kehitystä. Neuvostolla voitiin myös todeta olleen vaikutusta Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) ihmisoikeusjärjestelmiin, jotka Suomikin oli hyväksynyt.<sup>19</sup>

Suomen mahdollinen jäseneksi ottaminen oli ensimmäisen kerran esillä jo vuonna 1963, jolloin Sveitsi liittyi neuvostoon. Samasta vuodesta lähtien suomalaiset kansanedustajat osallistuivat Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen istuntoihin kutsuttuina vieraina, ja vuotta myöhemmin Euroopan neuvosto teki periaatepäätöksen, jolla se oikeutti Suomen hallituksen osallistumaan kaikkiin ministerikomitean alaisten elinten kokouksiin. Vuosikymmenen alkupuoliskolla hallitus kuitenkin katsoi, että liittyminen järjestön varsinaiseksi jäseneksi olisi vaikuttanut liiaksi Suomen asemaan puolueettomana maana ja jäsenyys olisi voitu tulkita puuttumiseksi suurvaltojen välisiin ristiriitoihin, jotka hiersivät läntisen Euroopan ja sosialististen maiden välejä vielä 1950-luvulla. 1960-luvun jälkipuoliskolle tullessa epäilystä jäsenyyden ristiriitaisuudesta ei kuitenkaan enää pidetty tarpeellisena. Tämän voinee katsoa johtuneen siitä,

---

<sup>18</sup> HE 135/1994 vp.

<sup>19</sup> HE 17/1989 vp., s. 1–10 ja HE 22/1990 vp., s. 1–2.



kuinka neuvoston toiminta oli ohjautunut kauemmas suurvaltapoliittisista kysymyksistä. Seuraavan vuosikymmenen kuluessa Suomen ja Euroopan neuvoston välinen yhteistyö lisääntyi huomattavasti. Pian Suomen suhteet järjestöön olivatkin jäsenyyden ulkopuolisista valtioista kiinteimmät.<sup>20</sup>

Tiivis yhteistyö sekä Euroopan neuvoston myönteinen suhtautuminen Itä-Eurooppaan suuntautuvaan dialogiin vauhdittivat Suomen liittymispyrkimyksiä 1980-luvun alusta lähtien. Kesti kuitenkin vuoden 1988 huhtikuuhun ennen kuin jäsenneuvottelut Suomen liittymiseksi Euroopan neuvostoon viimein alkoivat. Liittymisprosessin käynnistämiseksi hallitus antoi neuvostolle toukokuussa 1988 ilmoituksen, jossa se ilmaisi Suomen halukkuuden tulla kutsutuksi järjestön jäseneksi. 1.2.1989 neuvoston ministerikomitea esitti Suomelle kutsun tulla järjestön jäseneksi. Kutsun esittämisen jälkeen hallitus antoi eduskunnalle liittymistä käsittelevän ehdotuksensa (HE 17/1989 vp.).<sup>21</sup>

Hallituksen esityksessä selvitettiin, kuinka Euroopan neuvoston merkityksenä oli tarjota forumi yhä laajemman eurooppalaisen yhteistyön kehittämiseksi muillakin kuin kaupan ja talouden aloilla. Edellä mainittua pidettiin Suomen länsimaistumispyrkimysten kannalta tärkeänä. Jäsenyyden katsottiin tarjoavan uudenlaisia mahdollisuuksia vaikuttaa ja olla osana Euroopan yhteisön kehittämisessä. Myös viranomaisten käytännöllisen yhteistyön edistämismahdollisuutta luonnehdittiin hyödylliseksi. Tärkeänä jäsenyyden puolesta puhuvana seikkana pidettiin niin ikään Euroopan neuvoston perus- ja ihmisoikeuksia painottavaa toimintatapaa, sekä yksilön merkityksen korostamista valtioiden välisissä suhteissa. Suomessakin oltiin siis jo valveutumassa ihmisoikeusajattelun muutoksen suhteen ja ymmärrettiin, että entistä tehokkaampi osallistuminen ihmisoikeuksia koskevaan kansainväliseen yhteistyöhön edellytti Euroopan neuvoston jäsenyyttä.<sup>22</sup>

Kenties katseet suuntautuivat edelleen ajoittain Itään, sillä hallituksen esityksessä katsottiin tarpeelliseksi painottaa myös moniarvoisuutta korostavan yhteistyön tavoitetta ja Suomen mahdollisuutta edelleen harjoittaa puolueettomuuspolitiikkaansa, vaikka se toimisikin jatkossa neuvoston täysimääräisenä jäsenenä. Näin ollen jäsenyyden ei katsottu estävän hyvien suhteiden ylläpitämistä kaikkiin valtioihin.

---

<sup>20</sup> HE 17/1989 vp., s. 6–7.

<sup>21</sup> Pellonpää ym. 2012, s.6–8.

<sup>22</sup> HE 17/1989 vp., s. 1–14.

Neuvoston jäseneksi liittyminen merkitsi Suomelle ikään kuin poliittisen oven avaamista Eurooppaan. Se antoi myös mittavan alkusysäyksen suomalaiselle ihmisoikeusmurrokselle. Eurooppalaisen perus- ja ihmisoikeuksien suojan tason saavuttaminen edellytti kuitenkin vielä laajoja lakiuudistuksia ja merkittäviä muutoksia käytännön oikeuselämään. Neuvoston jäsenyyden asettama edellytys Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisestä tiedostettiin<sup>23</sup>, ja sopimuksen ratifiointi olikin seuraava askel laaja-alaisemmassa valtiosäännön eurooppalaistumisprosessissa.

## **2.2 Euroopan ihmisoikeussopimus ja perusoikeusuudistus**

### **2.2.1 Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifiointi**

Suomen osalta Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) ratifiointi oli suora seurannainen Euroopan neuvoston jäseneksi liittymiselle. Sekä neuvostoon, että ihmisoikeussopimukseen liittymistä voidaan pitää merkittävänä Suomen oikeuskulttuurin eurooppalaistumisen ja kansainvälistymisen virstanpylväänä, joka sittemmin on ohjannut tuolloin konkreettisesti käynnistynyttä kansainvälistymiskehitystä ja siihen kytkeytyvää perus- ja ihmisoikeusajattelun murrosta<sup>24</sup>.

Kuten edellä on esitetty, Euroopan neuvoston yhtenä tärkeimpänä toimintamuotona pidettiin pyrkimystä suojata ihmisoikeuksia ja yksilön perusvapauksia, sekä vastata niiden toteutumisen kansainvälisestä valvonnasta. Neuvoston piirissä laaditun ja vuonna 1953 voimaan tulleen Euroopan ihmisoikeussopimuksen päämääränä oli, edellä mainittua pyrkimystä noudattaen, YK:n yleismaailmallisen julistuksen periaatteiden toteuttaminen alueellisella tasolla<sup>25</sup>. Neuvoston perussäännössä jäsenvaltioille asetettiinkin demokraattisuuden ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen vaatimus, jonka puitteissa jäsenvaltioiden oletettiin liittyvän myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen.<sup>26</sup>

Suomessa ihmisoikeussopimuksen ratifioiminen heti Euroopan neuvostoon liittyttäessä toukuussa 1989 osoittautui mahdottomaksi. Sopimusmääräysten ja kansallisen erityislain väliset

---

<sup>23</sup> HE 17/1989 vp., s. 3.

<sup>24</sup> Ojanen 2014, s. 937.

<sup>25</sup> HE 22/1990 vp., s.2.

<sup>26</sup> esim. HE 22/1990 vp., s. 1.

ristiriidat haluttiin tulevaisuudessa välttää takaamalla ihmisoikeussopimukselle selkeä etusija. Blankettilailla tapahtuvan voimaansaattamisen ja *lex posterior* -periaatteeseen nojaavan käytännön ei katsottu takaavan ihmisoikeussopimukselle riittävää etusijaa kansallisen erityislain säännökseen nähden, mikäli soveltamistilanteessa ilmenisi ristiriitaisuuksia säännösten välillä. Ristiriitojen mahdollisuus oli tosin tiedostettu jo vuonna 1988, hallituksen antaessa ilmoituksen Suomen aikeesta pyrkiä Euroopan neuvoston jäseneksi. Valmistelut lainmuutoksiin, joita ihmisoikeussopimuksen ratifioiminen edellytti, oli siis aloitettu jo hyvissä ajoin. Osana valmisteluprosessia oikeusministeriö julkaisi laajan yleisselvityksen Suomen lainsäädännöstä suhteessa ihmisoikeussopimuksen määräyksiin.<sup>27</sup> Selvitys toimi pohjana, jonka perusteella muun muassa viranomaiset saattoivat esittää kantansa omilla toimialoillaan tarvittavista lain muutoksista ja mahdollisista varaumista sopimukseen<sup>28</sup>.

Oikeusministeriön selvitykseen liittyneet jatkotyöt johtivat lukuisiin lainuudistuksiin. Valtiosääntöisesti mielenkiintoisena ja merkittävänä voidaan tässä yhteydessä pitää erityisesti kansallisiin tuomioistuimiin kohdistuneita muutospaineita. Muutokset herättivät tuolloin laajasti keskustelua, ja ihmisoikeussopimus nähtiin jossain määrin jopa suomalaista demokratiaa uhkaavana. Tuomioistuinten aseman vahvistumisen pelättiin johtavan niin sanotun ”tuomarivaltion” muodostumiseen.<sup>29</sup>

Keväällä 1990, kun oli havaittavissa, että tarvittavat lainuudistukset oli mahdollista toteuttaa saman vuoden kesään mennessä, hallitus antoi eduskunnalle esityksen ihmisoikeussopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen hyväksymiseksi (HE 22/1990 vp.). Suomen oli paitsi otettava ihmisoikeussopimuksen määräykset kansallisesti velvoittavaksi oikeudeksi, myös tunnustettava silloisen ihmisoikeustoimikunnan toimivalta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiovalta. Tavoitteena oli ratifioida sopimus sellaisenaan, ilman varaumia. Suomi kuitenkin teki varauksen suullista käsittelyä koskevaan sopimuksen 6 artiklan 1 kappaleeseen, sillä suullisen käsittelyn takaaminen muutoksenhaussa ei ollut mahdollista velvoittavan kotimaisen säännöksen puuttumisen ja rajallisten resurssien vuoksi<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Esim. Pellonpää ym. 2012, s. 60.

<sup>28</sup> HE 22/1990 vp., s. 3.

<sup>29</sup> Pellonpää ym. 2012, s. 61.

<sup>30</sup> HE 22/1990 vp., s. 11–12.

Hallituksen esityksen perusteluissa laki ehdotettiin säädettäväksi supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä sopimukseen liittyvien kansainvälisten valvontamenettelyiden sitovien määräysten ja sen erityispiirteiden vuoksi. Sopimuksen sitovuuden tasolla voitiin jossain määrin katsoa kajottavan valtiolliseen Suomen suvereenisuuteen. Kyseisestä hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta tähdensi säätämisyjärjestyksen valinnan osalta, ettei perustuslainsäätämisyjärjestystä vaatinut tai valtion täysivaltaisuuteen vaikuttanut ylikansallisen Euroopan ihmisoikeustoimikunnan toimivallan tunnustaminen. Sen sijaan supistettua lakiehdotuksen käsittelyä vaikeutetussa järjestyksessä edellyttivät Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiovallan tunnustaminen ja yksittäiset ihmisoikeussopimuksen valvontamenettelyihin liittyvät erityispiirteet.<sup>31</sup> Ensinnäkin ihmisoikeustuomioistuin saattoi sopimuksen hyväksymisen myötä määrätä valtiolle velvollisuuden suorittaa korvausta oikeuden loukkauksen kohteeksi joutuneelle yksilölle. Toisekseen, sopimusvaltio saattoi joutua muuttamaan lainsäädäntöään sopimusrikkomuksen vahvistavan tuomion seurauksena. Valiokunnan mielestä näissä kohdin poikettiin Suomen täysivaltaisuutta koskevasta sääntelystä, ja siksi oli noudatettava supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä silloisen valtiopäiväjärjestyksen (7/1928) 67§:n ja 69§:n 1 momentin mukaisesti.<sup>32</sup>

Laki ihmisoikeuksien ja yksilön perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä (438/1990) voimaansaattamisasetuksineen tulivat voimaan 23.toukokuuta 1990.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamiseen vaaditut lainmuutokset muokkasivat suomalaista lainsäädäntöä merkittävästi. Vielä 1980-luvun lopulla Suomen niin sanottu ihmisoikeuskulttuuri oli jokseenkin kehittymätön<sup>33</sup>, eikä ihmisoikeuslähtöinen lainsoveltaminen ollut saavuttanut jalansijaa oikeuskäytännössämme. Sikäli EIS:een liittyminen loi juuret ihmisoikeusajattelulle osana suomalaista oikeutta. Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen käynnisti siihen mennessä konkreettisimman kehitysvaiheen perusoikeuksien uudelleen muotoilemiselle sekä myöhemmin etenevälle integroitumiselle Eurooppaan.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> PeVL 2/1990 vp., s.2.

<sup>32</sup> Pellonpää ym. 2012, s. 60–63. Ks. myös HE 22/1990 vp., s. 12.

<sup>33</sup> Pellonpää ym. 2012, s. 60.

<sup>34</sup> Jääskinen 2001, s. 604–606.

### 2.2.2 Perusoikeussäännösten uudistaminen

Lähes samanaikaisesti Suomen Euroopan neuvostoon liittymisen kanssa vuonna 1990 asetettiin perusoikeuskomitea valmistelemaan perusoikeusuudistusta. Perusoikeusuudistusten sarja oli saanut alkunsa jo 1970-luvulla, mutta nyt uudistuksen uutena tärkeänä ajurina oli toukokuussa 1990 toteutunut Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifiointi. Uudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä ihmisoikeussopimuksen ratifioinnin selvitettiin tuoneen yleiseen tietoon kansainvälisen ihmisoikeusvalvonnan ja suomalaisten tuomioistuinten mahdollisuuden suoraan soveltaa ihmisoikeusnormeja. Senkin vuoksi oli tarpeen saattaa Suomen perusoikeusjärjestelmä kansainvälisen sääntelyn tasolle. Komitean tehtävänä olikin nyt laatia esitys, jonka pohjalta järjestelmän uudistus voitiin lähteä toteuttamaan.<sup>35</sup> Tarkoituksena oli laatia hallitusmuotoon sisällytettävä perusoikeuksien luettelo ja määritellä oikeuksien soveltamisala<sup>36</sup>. Lähtökohtana oli Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettama perusoikeuksien suojan minimitaso, mutta uuteen perusoikeusluetteloon lisättiin myös oikeuksia pidemmälle vieviä säännöksiä.

Perusoikeuskomitean työ tehtävänsä parissa tuotti tuloksia niin, että vuonna 1993 hallitus antoi eduskunnalle esityksen, jolla ehdotettiin muutettavaksi perustuslain perusoikeussäännöksiä. Esityksen perusteluissa mainittiin Suomessa voimassa olleen 1919 säädetyin perusoikeussäännösten olevan yksi Euroopan vanhimmista voimassa olleista perusoikeussäännöstöistä. Oikeuksien päivittäminen oli siis aiheellista, sillä Suomen perusoikeussääntelyn katsottiin olevan vanhentunutta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja maailmansotien jälkeiseen eurooppalaiseen valtiosääntökehitykseen verrattuna. Jälkeen ei haluttu jäädä. Ehdotetulla uudistuksella haluttiinkin nykyaikaistaa ja täsmentää perusoikeusjärjestelmää. Lisäksi uskottiin, että uudistus ”laajentaisi sen henkilöllistä soveltamisalaa ja lisäisi perusoikeussuojan piiriin useita uusia perusoikeuksia”. Edellä mainitun mukaisesti tarkoitus oli päivittää perusoikeudet lain kirjaimeen niin, että ne vastasivat vähintään kansainvälisten ihmisoikeuksien tasoa. Vuoden 1919 hallitusmuoto turvasi kattavasti yksilön vapausoikeudet, mutta siinä oli puutteita taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien osalta.<sup>37</sup>

Perusoikeusuudistuksella haluttiin paitsi laajentaa perusoikeusturvaa, myös vahvistaa Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten asemaa osana suomalaista oikeusjärjestystä<sup>38</sup>. Pyrkimyksillä

---

<sup>35</sup> Pellonpää 2009, s. 107. Ks. myös HE 309/1993 vp.

<sup>36</sup> Sasi 2012, s. 60.

<sup>37</sup> HE 309/1993 vp., s. 5–6.

<sup>38</sup> PeVM 25/1994 vp., s. 2–3 ja HE 309/1993 vp., s. 15.

tavoiteltiin pidemmällä tähtäimellä toteutuvaa kansallisen oikeuden ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkinnallista yhteensovittamista<sup>39</sup>. Uudistuksen tavoitteina oli myös edistää perusoikeuksien suora sovellettavuutta viranomaistoiminnassa. Näiden tavoitteiden toteutuminen käytännössä tuli edellyttämään myös entistä laajempaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön huomioimista kotimaisessa lain käytössä. Perusoikeuksien turvaamiseksi myös voimassa olevaa lainsäädäntöä oli tarkastettava mahdollisten perusoikeussäännösten ja lain ristiriitaisuuksien varalta. Tähän lainsäädännön tarkastamistyön tarpeeseen otti kantaa myös perustuslakivaliokunta uudistusta koskeneessa mietinnössään<sup>40</sup>.

Perusoikeuksien aseman vahvistamisen ohella uudistuksen keskeiseksi teemaksi muodostui ylimpien valtioelinten aseman ja toimivaltasuhteiden määrittely<sup>41</sup>. Valtiosääntöajattelun kannalta uudistus merkitsi erityisesti irtautumista aiemmasta ylimpien valtioelinten asemaa korostavasta instituutiokeskeisyydestä<sup>42</sup>.

Perusoikeusuudistus toteutui 1.elokuuta 1995, kun hallitusmuotoon lisättiin oma perusoikeuksia käsittelevä luku (969/1995). Uudistuksen yhteydessä huolta aiheuttivat hetkellisesti pelko vapausoikeuksien heikkenemisestä suhteessa muihin oikeuksiin, ja toisaalta tuomioistuinten vahvistuva asema lain tulkitsijoina. Uudistuksen myötä saavutettiin kuitenkin yleinen konsensus perusoikeuksista, ja sen uskottiin mahdollistavan yhdentymisen läntisen Euroopan kanssa. Perusoikeuksien kattavan hallitusmuotoon kirjaamisen seurauksena eurooppalaisten arvojen ja mallien hyväksyminen osaksi kotimaista oikeuskulttuuria tuli aiempaa sujuvammaksi. Tekstuaalisesti monet perusoikeussäännökset muistuttivatkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavia artikloita. Koko perusoikeusajattelu muuttui yhteiskunnassa ja erityisesti perustuslakivaliokunnassa. Uudistuksella oli vaikutuksensa myös lainsäädäntötyöhön sikäli, että jatkossa lakiehdotusten osalta kiinnitettiin aiempaa enemmän huomiota ehdotusten perusoikeuksia ja ihmisoikeussopimusten määräyksiä loukkaamattomaan sisältöön.<sup>43</sup>

Huomionarvoiseksi jäi, ettei uudistuksen yhteydessä asetettu selvää etusijaa perusoikeuksille tai perustuslain säännöksille. Ainoa tähän viittaava konkreettinen säännös oli hallitusmuodon (94/1919) uuden 2 luvun 16a §:n 1 momentti, jossa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta

---

<sup>39</sup> Ojanen 2014.

<sup>40</sup> PeVM 25/1994 vp., s. 6–7.

<sup>41</sup> Hallberg 2009, s. 19–25.

<sup>42</sup> Jyränki 2012, s. 52–53.

<sup>43</sup> Esim. Sasi 2012, s.60.

turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.<sup>44</sup> Kuitenkin se tosiasia, että vuonna 1995 perusoikeudet kirjattiin kattavasti perustuslakiin ja että ne tunnustettiin laajan yhteisymmärryksen merkeissä kokonaisvaltaisesti, oli merkittävää Suomen valtiosääntöideologisen kehityksen kannalta<sup>45</sup>. Perustuslain aiempi symbolinen asema ja perusoikeuksien passiivisuus korvattiin nyt julkiseen valtaan kohdistuvilla velvoitteilla, jotka edellyttivät perusoikeuksien aktiivista toteuttamista, sekä perus- ja ihmisoikeussäännösten suoraa soveltamista oikeuskäytännössä<sup>46</sup>.

## **2.3 Euroopan unioni ja Perustuslaki 2000**

### **2.3.1 Euroopan unionin jäsenyys**

Edellä Suomen liittymistä Euroopan neuvostoon ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen on kuvattu valtiosäännön kansainvälistymiskehityksen ensimmäisenä merkkipaaluna. Vielä merkittävämpi käännekohta Suomen valtiosääntöhistorian ja ennen kaikkea valtiosääntöisen suverenisuuden kannalta on vuonna 1995 toteutunut Euroopan unionin (EU) jäsenyys seurannaisvaikutuksineen<sup>47</sup>. Unioniin liittyminen nosti Suomen oikeuden eurooppalaistumisen ja toisaalta valtiosääntöistymiskehityksen uudelle tasolle.

Vuoden 1991 hallitusohjelmaa hyväksyessä silloinen hallitus asetti tavoitteekseen pyrkiä ratkaisuihin, joilla turvattaisiin Suomen kansalliset edut parhaalla mahdollisella tavalla. Jo kylmän sodan Itä-Länsi-vastakkainasettelun aikana Suomi oli omista lähtökohdistaan, puolueettomuuspolitiikkaansa mukaillen, osallistunut aktiivisesti Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen. Suomi oli jo liittynyt Euroopan neuvostoon sekä ratifioinut Euroopan ihmisoikeussopimuksen, joten EU-jäsenyyden merkityksen selvittäminen oli luonnollinen jatkumo. Jäsenyyden seurannaisvaikutuksia selvitettiin eri poliittisten alojen ja Suomen oikeusjärjestyksen kannalta. Selvitystyön jälkeen Suomi haki yhteisön jäsenyyttä 18. maaliskuuta 1992 ja jäsenneuvottelut jäsenvaltioiden sekä Suomen ja muiden hakijamaiden välillä avattiin helmikuussa 1993. Neuvotteluiden tuloksena hallitus antoi eduskunnalle poikkeuksellisen laaja-aineistaisen ja yksityiskohittaisen esityksen koskien Suomen liittymistä Euroopan unionin jäseneksi huhtikuussa 1994 (HE 135/1994 vp.). Esityksessä selvennettiin Euroopan unionin toimintaa kokonaisuudessaan, sekä jäsenyyden vaikutuksia Suomen kannalta.

---

<sup>44</sup> Pellonpää 2009, s. 115.

<sup>45</sup> Jyränki 2012, s. 53.

<sup>46</sup> Esim. Heinonen–Lavapuro 2012, s. 9.

<sup>47</sup> Esim. Pellonpää 2009, s. 103.

Lähtökohtana EU-jäsenyydelle oli, että liittyessään Suomi tuli sopimusosapuoleksi kaikkiin sopimuksiin, joihin Euroopan unioni perustuu, sekä omaksui jäsenvaltioille kuuluvat oikeudet ja velvoitteet. Joidenkin velvoitteiden ja Suomen hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen välillä oli tuolloin ristiriitoja, joten Suomen oli mukautettava oikeusjärjestystään jäsenyyden vaatimusten mukaiseksi.<sup>48</sup>

EU-jäsenyys merkitsi täysin uudenlaista asetelmaa valtion sekä kansallisten tuomioistuinten suvereniteetin kannalta. Pelkästään suomalaisen oikeudenkäytön piirissä oli jäsenyyden myötä yhden sijasta kaksi ylikansallista tuomioistuinta, joten kansalliset korkeimmat oikeudet menettivät asemansa oikeusjärjestelmän huippuna. Myös lainsäädäntövallan osittainen siirtäminen EU-toimielimille aiheutti kysymyksiä täysivaltaisuuden kohtuuttomasta menetyksestä. Liittymistä koskevassa hallituksen esityksessä kuitenkin tuotiin esille, että valtioiden täysivaltaisuutta tuli pitää suhteellisenä. Laajasti katsottuna jokaisen aiemmankin valtiosopimuksen valvontajärjestelmineen saatettiin katsoa rajoittavan täysivaltaisuutta jossain määrin, eikä unioni olisi tässä liian radikaali poikkeus. Euroopan unionin jäsenenä Suomi olisi edelleen itsenäinen ja täysivaltainen valtio, mutta hallituksen esityksen laatijat näkivät unionin jäsenyyden kuitenkin vaikuttavan suomalaiseen oikeusjärjestelmään siinä määrin, että liittyminen oli toteutettava perustuslain säätämisyjärjestyksessä.<sup>49</sup> Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi 1.tammikuuta 1995.

Perustuslaintasoisista valtiosääntövaikutuksistaan huolimatta Suomen EU-jäsenyys ilmeni kirjoitetusta perustuslain tekstissä varsin vähäisesti. Siinä missä Euroopan ihmisoikeussopimus asetettiin perustuslainsäätämisen esikuvaksi, unioniin liittymisen vaikutukset lainsäädäntöön olivat lähinnä välillisiä.<sup>50</sup> Unionin jäsenyyden vaikutuksia Suomen valtiosääntöön tarkastellaan laajemmin jäljempänä tässä tutkielmassa. Tässä yhteydessä kuitenkin mainittakoon, että EU:n jäseneksi liittymisen myötä Suomen oikeusjärjestelmän voi sanoa ikään kuin avautuneen kansainväliselle ja ennen kaikkea eurooppalaiselle oikeusainekselle ja -ajattelulle. EU-oikeus toi suomalaiseen oikeuskulttuuriin ja laintulkintaan painotuksia, jotka ohjasivat esimerkiksi päätöksentekoa avoimempaan, ei-muodolliseen suuntaan. Samalla EU-oikeus asetti pitkäaikaiset

---

<sup>48</sup> HE 135/1994 vp., s. 19–20.

<sup>49</sup> HE135/1994 vp., s. 20–21. Ks. myös Heinonen–Lavapuro 2012, s. 16–17.

<sup>50</sup> Ks. esim. Heinonen–Lavapuro 2012, s. 17–19.



normihierarkiaa ja oikeuslähteiden etusijajärjestystä koskevat käsitykset uudenlaisen tarkastelun alle.<sup>51</sup>

Yhtenä EU-jäsenyyden tärkeimpänä valtiosääntöisenä vaikutuksena voidaan pitää myös valtioneuvoston aseman vahvistumista ja pääministerin nousua ulkopoliitiikan johtavaksi hahmoksi<sup>52</sup>. Nämä vaikutukset kuitenkin konkretisoituivat vasta vuoden 2000 perustuslakia (731/1999) säädettäessä, kun ylimpien valtioelinten vallanjakoa hahmoteltiin parlamentaarisempaan suuntaan.

### 2.3.2 Perustuslain uudistaminen

Uuden yhtenäisen perustuslain (731/1998) voimaantulo 1.3.2000 oli luonnollisesti merkittävä taitekohta valtiosääntöhistoriassa. Suomen valtiosääntöä oli uudistettu lähes yhtäjaksoisena osauudistusten sarjana 1970-luvulta asti, ja erityisesti 1980-luvulla tehtyjen lukuisten muutosten seurauksena perustuslakien kokonaisuus kärsi sisällöllisestä epäjohtonmukaisuudesta. Säädösten hajanaisuus teki kokonaisuuden hahmottamisesta ja tulkinnallisesta yhdenmukaisuudesta vaikeaa valtiosääntöisesti muuttuneessa tilanteessa. Muun muassa perustuslakivaliokunta katsoi mietinnössään 16/1994, etteivät osauudistukset enää taanneet valtiosäännön riittävää kehitystä. Valiokunta ehdotti jo tuolloin, että silloiset perustuslait koottaisiin yhtenäiseen hallitusmuotoon vuoteen 2000 mennessä<sup>53</sup>.

Tarve uudelle yhtenäiselle perustuslaille oli ilmeinen. Tämä tunnustettiin laajasti niin oikeudellisella, kuin poliittisellakin kentällä. Ennen uuden perustuslain säätämistä voimassa oli neljä erillistä perustuslain tasoista säädöstä, jotka määrittivät suomalaisen valtiosäännön perusteet. Nämä säädökset olivat vuonna 1919 annettu Hallitusmuoto (94/1919), vuoden 1928 Valtiopäiväjärjestys (7/1928), Laki valtakunnanoikeudesta (273/1922) sekä niin sanottu ministerivastuulaki (274/1922, nimike muutettu lailla 1222/1990). Näille säädöksille ominaista oli vallan keskittämisen ajatus, kun luja hallitusvalta nähtiin keinona turvata järjestys sisällissodan jälkeisissä epävakaisissa olosuhteissa<sup>54</sup>. Suomalaista hallitusjärjestelmää tosiaan luonnehdittiin aiemmin puolipresidiaaliseksi.

---

<sup>51</sup> Esim. Ojanen 2010, s. 183.

<sup>52</sup> Esim. Jääskinen 2001, s. 608.

<sup>53</sup> PeVM 16/1994 vp. s.7.

<sup>54</sup> Nieminen 2004, s. 315.

Osauudistusten sarjaa seurannut perustuslakivaliokunta nousi perustuslakiuudistuksen käynnistäjäksi ja merkittävimmäksi vaikuttajaksi. Valiokunnan aloitteesta kaikki Suomen vanhat perustuslait oli koottava yhtenäiseen hallitusmuotoon vuoteen 2000 mennessä. Vastaava käytäntö oli yleismaailmallistunut, ja Suomen neljälle eri säädökselle rakentuva valtiosääntö oli eurooppalaisesta näkökulmasta katsottuna vanhanaikainen. Samalla oli arvioitava valtasuhteiden jakautumista ylimpien valtioelinten kesken. Tavoitteena oli vahvistaa eduskunnan asemaa samalla, kun tasavallan presidentin valtaoikeuksia puolestaan haluttiin siirtää valtioneuvostolle.

Perustuslain valmistelu käynnistyi Perustuslaki 2000 -työryhmän asettamisella toukokuussa 1995. Työryhmä arvioi yhtenäisen perustuslain tarvetta sekä perustuslakiin liittyviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia ja niiden ratkaisuvaihtoehtoja. Asiantuntijapainotteinen työryhmä jätti mietintönsä oikeusministeriölle 5.1.1996. Mietintö ei ajanpuutteen vuoksi sisältänyt ehdotuksia perustuslain sisältöratkaisuksi. Työryhmän työskentelyä, ja myöhemmin koko uudistamisprosessia, leimasi kiireen ilmapiiri.

Edellä mainitun työryhmän mietintöä hyödynsi valtioneuvoston 18.1.1996 asettama Perustuslaki 2000 -komitea. Komitealle annettiin teoriassa selkeä tehtävä: sen oli laadittava ehdotus uudeksi perustuslaiksi ja työ oli saatava valmiiksi 31.3.1997 mennessä. Käytännössä tehtävää ei voinut luonnehtia selkeäksi, saati yksinkertaiseksi ja sille annettu määräaika oli laajuuteensa nähden hyvin lyhyt. Uudistamistyötä leimannutta kiirettä onkin joissain yhteyksissä varovasti kritisoitu. Muun muassa lähestyneitä presidentin vaaleja on arveltu syyksi uudistuksen kiirehtimiselle<sup>55</sup>. Uusi perustuslaki haluttiin saattaa voimaan 1.3.2000.

Kesäkuuhun 1997 mennessä komitea sai valmiiksi ehdotuksen Suomen uudeksi perustuslaiksi (KM 1997:13). Komitean työ pohjusti hallituksen esitystä, joka annettiin eduskunnalle alkuvuonna 1998 (HE 1/1998). Niin komitean mietinnössä, kuin hallituksen esityksessä uudistuksen tärkeimmäksi tavoitteeksi mainittiin perustuslakien yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen. Perustuslain sisällöllinen ajanmukaistaminen oli tarpeen myös ylikansallisten vaikuttimien vuoksi.

Uudistusprosessin loppusuoralla luovuttiin alun perin ehdotetusta Suomen Hallitusmuoto -nimikkeestä muun muassa sen hallituskeskeisyyden vuoksi. Perustuslakivaliokunnan näkemys

---

<sup>55</sup> Esim. Saraviita 2000, s. 11 tai Jyräki 2000, s. 27.

oli, että Suomen Hallitusmuoto -nimeke oli historiallisesti ajatellen liian suppea, eikä huomioi-  
nut riittävästi uuden perustuslain koko vaikutusala. Valiokunnan mielestä 'Suomen Perustus-  
laki' kuvasti paremmin uuden perustuslain koko sisältöä sekä hierarkkista asemaa. Perustus-  
laki-termi koettiin valiokunnassa myös kansainvälisesti ajatellen selkeämmäksi vaihtoeht-  
doksi.<sup>56</sup>

Maaliskuussa 2000 voimaan tullut perustuslaki oli melko tiukalla aikataululla koottu, hiomaton  
kokonaisuus. Asetetussa aikataulussa pysyttiin, mutta millaisin tuloksin? Joitakin puutteita ja  
epäjohdonmukaisuuksia jäi ratkaisematta. Rärkeimpänä puutteena nähtiin perustuslain niin sa-  
nottu "Eurooppa-vaje"<sup>57</sup>. Vaikka perustuslain tekstissä huomioitiin eduskunnan asema ja osal-  
listuminen EU-asioiden käsittelyyn, itse unionin jäsenyys kävi ilmi vain välillisesti.

Uusi perustuslaki kuitenkin vahvisti perus- ja ihmisoikeuksien asemaa lainkäytössä. Ylipäättään  
oikeuskulttuuri perustuslain säännöksiin vetoamisen suhteen muuttui. Aiemmin perustuslain  
asema oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa oli jäänyt hyvin vähäiseksi, kuten sanottu: symbo-  
liseksi. Perustuslain tekstiin ei vedottu oikeuskäytännössä juuri koskaan, ja siksi uuden perus-  
tuslain 106 § muutti tilannetta merkittävästi. PL 106 §:n mukaan perustuslain säännökselle oli  
annettava tuomioistuimessa etusija tavalliseen lain ja perustuslain ristiriitatilanteessa.

Vuosituhanneen alussa voimaan tulleen perustuslakiin jääneitä puutteita pyrittiin korjaamaan  
vuoden 2012 osauudistuksilla (1112/2011). Osauudistuksilla muokattiin vallanjakoa edelleen  
parlamentarisempaan suuntaan. Esimerkiksi tasavallan presidentin asetuksenantovalta leikat-  
tiin pois ja presidentin rooli osana lainsäätämisprosessia sidottiin entistä tiukemmin valtioneu-  
voston kanssa tehtävään yhteistyöhön.

Valtiosäännön kansainvälistymisen kannalta parlamentarismen vahvistuminen kuvasti kehitystä  
eurooppalaisemman, pääministerivetoisen vallanjakotavan suuntaan. Kehityssuunta oli ilmei-  
nen, kun huomioidaan, kuinka ministerikeskeinen EU:n päätöksentekomenettely on. Ennen pe-  
rustuslain osauudistuksia, Suomen edustajana ministerineuvostossa, kuten ulkopoliitikassa  
yleensäkin, toimi tasavallan presidentti. Vuoden 2012 osauudistusten myötä Suomen edusta-  
jana on toiminut perustuslainmukaisesti pääministeri.

---

<sup>56</sup> PeVM 10/1998 vp, s. 5. Ks. myös Saraviita 2000, s. 51–54.

<sup>57</sup> Salminen 2010, s. 64 ja Salminen 2009, s. 254–269.

Lisäksi presidentti on velvoitettu toimimaan laajemmassa yhteistyössä valtioneuvoston kanssa.. Valtioneuvoston vallan kasvu korosti myös perustuslakivaliokunnan merkitystä. Perustuslakivaliokunta on 1980-luvulta saakka ollut ehkä Suomen ihmisoikeusvalveutunein instanssi, joka toiminnallaan pyrkii edistämään perus- ja ihmisoikeuksien läpipääsyä suomalaiseen oikeusajatteluun. Valiokunnan lausunnot ohjaavat paitsi lainsäätämistyöskentelyä, myös lain soveltamista ja tulkintaperiaatteiden muodostumista.

Tämän tutkielman otsikoinnin kannalta oleellisin merkitys oli kuitenkin perustuslain 1 §:ään lisätyllä nimenomaisella maininnalla Suomen Euroopan unionin jäsenyydestä (PL 1 § 3mom.) ja sen seurannaisvaikutuksilla.

Euroopan unionin jäsenyyden mainitseminen perustuslain ensimmäisessä pykälässä, voidaan nähdä tietynlaisena kansainvälistymiskehityksen julkilausumana. Nykymuotoinen perustuslaki, valtiosääntö suppeassa merkityksessään, tunnustaa EU-jäsenyyden ja sitä kautta EU-oikeuden osaksi valtiosääntöisiä perusratkaisuja. Osittain tämän seurauksena perus- ja ihmisoikeuksien soveltaminen lainkäytössä on korostunut oleellisesti, kun unionin jäsenyyden mukanaan tuoma sitoumus noudattaa ihmisoikeussopimuksen määräyksiä ja toisaalta unionin perustamissopimukseen sisällytettyjä perusoikeuksia konkretisoitui perustuslain tasoisesti. Pykälän voimaan tulon myötä EU-oikeudesta tuli osa kansallista oikeutta. Vuonna 2012 voimaan astuneet osauudistukset voidaankin osoituksena valtiosäännön kansainvälistymiskehityksen jatkuvuuden voimasta<sup>58</sup>.

## **2.4 Suuntana eurooppalaisempi valtiosääntö**

### **2.4.1 Ihmisoikeusajattelun rantautuminen**

Vuonna 2001 Niilo Jääskinen kuvasi Suomen valtiosäännön eurooppalaistumisen tapahtuneen kolmessa aallossa<sup>59</sup>. Ensimmäinen aalto lähti liikkeelle 1980-luvun alkupuolella ja sen pyrkimyksenä oli Idästä irtautuminen. Toinen aalto tavoitteli tiiviimpää integroitumista Euroopan neuvostoon ja eurooppalaisiin sisämarkkinoihin. Toisen aallon vaikutukset näkyivät erityisesti

---

<sup>58</sup> Suomalaisen valtiosääntökehityksen jatkuvuuden voimasta jo Jyräki 1998, s. 1091.

<sup>59</sup> Jääskinen 2001, s. 603.

lainsäädäntötyössä, kun oikeusjärjestystä pyrittiin sopeuttamaan EY-direktiiveihin<sup>60</sup>. Kolmannen aallon rantautuessa Suomi liittyi Euroopan neuvostoon ja myöhemmin Euroopan unioniin. Jääskisen kuvaamista aalloista viimeinen on vaikuttanut erityisesti suomalaisen oikeuskäytäntöön, jonka oli sopeuduttava edellisten aaltojen tuomiin muutoksiin.

Vielä 1980-luvulla perustuslakivaliokunta oli Suomen ainoa ihmisoikeusvalveutunut instanssi. Perustuslainmukaisuuden ja ihmisoikeussopimusten määräysten noudattamisen valvonta esimerkiksi lainvalmistelussa tai tuomioistuinkäytännöissä oli heikolla tasolla. Tämä johtui osin vahvana elävästä sääntelyideologiasta, joka korosti enemmän lain säätämisenjärjestyksen merkitystä kuin sen sisältöä. Vuonna 1982 antamallaan lausunnolla<sup>61</sup> valiokunta pyrki havahduttamaan lainsäätäjän siihen tosiasiaan, että ihmisoikeussopimusten vastaisen kansallisen lain säätämisen, saati sen soveltamisen, saattoi katsoa ihmisoikeussopimuksen rikkomukseksi.

Perusoikeusuudistuksen ja edelleen EU-jäsenyyden sekä uuden perustuslain säätämisen myötä perustuslakivaliokunnan asema perus- ja ihmisoikeuksien puolestapuhujana Suomessa on korostunut. Valiokunnasta on muotoutunut sekä valvova että ohjaava instanssi perus- ja ihmisoikeuksien noudattamiselle niin lainvalmistelussa kuin lainkäytössäkin. Valiokunnan lausunnot ja mietinnöt sisältävät suoria viittauksia esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikloihin ja ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön. Juuri nämä lausunnot ohjaavat tulkintaperiaatteita perus- ja ihmisoikeusystävälliseen suuntaan.

#### 2.4.2 Uudet lähtökohdat ja toimintatavat

Verrattaessa Suomen nykypäivän valtiosääntöistä tilannetta 1900-luvun alkupuoliskolla vallinneisiin olosuhteisiin, on havaittavissa merkittävä muutos. Edes asiantuntijat eivät välttämättä olisi osanneet ennustaa nykytilanteeseen johtanutta kehitystä. Tuolloin esimerkiksi osoitettiin epäilyksiä sen suhteen, tulisiko Euroopan unionille koskaan muodostumaan sellaista poliittista ja oikeudellista merkitystä, kuin sillä tänä päivänä on. Heikentymisen sijaan EU on olemassa olonsa aikana kehittynyt koko ajan konstitutionaalisempaan suuntaan. Tämän kehityksen tulos on ollut Euroopan unionin perusoikeuskirja ja sen valvontaelimenä toimiva Euroopan unionin tuomioistuin (EUT).

---

<sup>60</sup> Käytän poikkeuksellisesti EY-lyhennettä EU:n sijaan, koska tässä tarkoitettu sääntely muodostui juurikin Euroopan yhteisön, eikä unionin normistosta. Mainittuna ajankohtana Suomi ei ollut vielä EU:n jäsen.

<sup>61</sup> PeVL 12/1982 vp.

Erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien aseman ja merkittävyyden muutoksesta Suomen oikeusjärjestyksestä kertonee osin se, kuinka 2000-luvun oikeustieteellisissä julkaisuissa asiantuntijat ovat toistuvasti puhuneet edellä mainittujen oikeuksien *murroksesta* tai *läpilyönnistä* Suomessa.<sup>62</sup> Kautta linjan on havaittavissa, kuinka huomattava muutos on tapahtunut 1980-luvulta tähän päivään tultaessa, ja millaisen roolin perus- ja ihmisoikeudet ovat saaneet yli oikeudenalarajojen.

Ylikansallisten tuomioistuinten mukaantulo ja niiden valvontaan, saati tuomiovaltaan alistuminen koettiin aluksi radikaaleina muutoksina, mutta niihin on sopeuduttu nopeasti. Eurooppalaisten tuomioistuinten toiminta tapahtuu pitkälti ennakkoratkaisumenettelynä, ja niiden tuottamaan oikeuskäytäntöön vetoaminen on nykyään jo luonnollinen osa valtion sisäisen ja ylikansallisen tason välistä oikeudellista *vuoropuhelua*<sup>63</sup>. Kansainvälistymisessä on osittain kyse juuri siitä. Ratkaisukäytäntöön vetoaminen ja hyödyntäminen lain tulkinnassa korostuu vahvimmin korkeimpien kansallisten tuomioistuinten (KKO ja KHO) toiminnassa, mutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen tulkintaperiaatteiden huomioiminen, ja ennen kaikkea sisäistäminen, kuuluu lähes rutiininomaisesti myös nykypäivän lainvalmistelutyöhön.

Luonnollisesti kansainvälistymis- ja integroitumiskehitys on muokannut myös oikeuslähdeoppia. Kirjoitetun lain ohella, erityisesti eurooppalainen tuomioistuinkäytäntö ja ihmisoikeussovimuksen artiklat ovat käyviä lähteitä paitsi oikeuskäytännössä, myös lakien säätämistyössä. Tätä käsittelen tarkemmin seuraavassa pääluvussa.

Huomioiden EU-jäsenyyttä seuranneen kiihtyvän kansainvälistymiskehityksen, valtiollisen suvereenisuuden käsitteen saaman uudenlaisen merkityksen, yhteisvaluutan käyttöön ottamisen ja oikeuslähteiden skaalan laajenemisen, voidaan unioniin liittymistä pitää jopa uuden perustuslain säätämistä merkittävämpänä valtiosääntöuudistuksena. Näin on etenkin valtiosäännön kansainvälistymisen näkökulmasta. Varsinainen kansainvälistämistyö tapahtuu kuitenkin käytännön tasolla, esimerkiksi viranomaisissa ja perustuslakivaliokunnassa.

---

<sup>62</sup> Ks. esim. Heinonen–Lavapuro 2012, Pellonpää ym. 2012, s. 59, Husa 2003 ja Ojanen 2014.

<sup>63</sup> Pellonpää 2009, s.103–106.

Edellä kuvatuista eurooppalaistumisen aalloista kolmas toi mukanaan sopeutumisen ilmapiiriin. Ylikansallisten tuomioistuinten läsnäolo ja niiden oikeuskäytännön soveltaminen osana kansallista oikeusjärjestystä on arkipäiväistynyt ja siten vakiintunut. Näin sanoen voin yhtyä Matti Pellonpään toteamukseen, jonka mukaan eurooppalaiset tuomioistuimet ovat vaikuttaneet suomalaisen valtiosääntöön juuri mainitun arkipäiväistymisen kautta<sup>64</sup>. Kuten aiemmin tässä luvussa on ilmaistu, kansainvälistymisessä on osin kyse kahden oikeusjärjestyksen, Suomen ja EU:n, välisestä vuoropuhelusta. Niiden ei siis ole tarkoitus kumota toisiaan, saati kilpailla keskenään. Vuoropuhelu käynnistyy siitä lähtökohdasta, että molemmat valtiosäännöt tunnustavat toistensa olemassaolon<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Pellonpää 2009, s. 106.

<sup>65</sup> Näin myös Heinonen 2012, s. 180.

## **3 VAIKUTUKSET JULKISEN VALLAN KÄYTTÄJIIN JA LAINVALMISTELUUN**

### **3.1 Parlamentarisoituminen**

#### **3.1.1 Parlamentarismi Suomessa**

Suomessa valtiollisten tehtävien jakaantumisen lähtökohdista säädetään perustuslain (731/1999) 3 §:ssä. Pykälä perustuu vallan kolmijako-opin periaatteelle, jonka mukaan lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan on jakaannuttava toisiaan valvoville ja tasapainottaville elimille.

Lainsäädäntövalta kuuluu demokraattisilla vaaleilla valitulle eduskunnalle, ja toimeenpano- eli hallitusvaltaa puolestaan käyttää tasavallan presidentti yhdessä valtioneuvoston kanssa. Valtioneuvoston, jolla tässä tarkoitetaan ministereistä koostuvaa hallitusta, on myös nautittava eduskunnan poliittista luottamusta. Tuomiovalta on luonnollisesti säädetty tuomioistuimille kuuluvaksi. Tämä kolmijako-opin muoto perustuslakiin säädettyinä tarkoittaa, että sitä on pidettävä julkishallinnon jäsentäjänä, vaikka se ei täysin huomioi kansainvälistymisen vaikutuksia ja sen myötä tapahtunutta hallintotoiminnan kentän laajenemista. Tämän vallanjakoa koskevan perusmallin ohella perustuslaki painottaa myös kansanvaltaisuutta. Perustuslain 2.1 §:n mukaan ”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta”.

Juuri kansanvaltaisuutta haluttiin korostaa myös vuoden 2000 perustuslain kokonaisuudistuksessa ja erityisesti sen osauudistusten myötä. Vaikka parlamentarisoituminen on ollut julkisen vallanjaon merkittävin kehityssuunta jo tavoite 1980-luvulta asti, konkreettisin muutos valtionjohdollisessa vallanjaossa tapahtui kuitenkin juuri vuoden 2000 perustuslain uudistamisen ja vuonna 2012 voimaan astuneiden osauudistusten myötä. Parlamentaaristen piirteiden korostaminen mainittiinkin yhtenä vuoden 2012 osauudistusten keskeisimpänä tavoitteena uudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 60/2010)<sup>66</sup>.

Käytännössä parlamentarisoituminen on tarkoittanut tasavallan presidentin valtaoikeuksien kaventamista ja eduskunnan valvoman valtioneuvoston vahvistumista. Päätösvaltaa on haluttu

---

<sup>66</sup> HE 60/2010 vp., s. 1.



siirtää yksilöllisiltä valtio-orgaaneilta eduskunnalle, ja sitä kautta kansalle. Poliittisissa puheenvuoroissa nykymuotoista järjestelmää on myös kritisoitu ja kuvattu muun muassa pääministerikeskeiseksi<sup>67</sup>. On kuitenkin mahdotonta sanoa täysin varmaksi, onko kaikissa tapauksissa kyse vallanjaon sääntelyyn kohdistuvasta kritiikistä, vai kyteekö joidenkin mielipiteen ilmausten taustalla tyytymättömyys yksittäisiin poliitikkoihin.

Kritiikki on suunnattu oikeaan suuntaan sikäli, että pääministerin rooli todella on korostunut merkittävästi 2000-luvulla. Valtiosääntöisesti, ja poliittisestikin, merkittävä uudistus oli pääministerin asettaminen Suomen ulkopoliittiseksi johtajaksi tasavallan presidentin sijaan. Pääministeri muun muassa edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa, jossa kokoontuvat kaikki EU-maiden johtajat. Samaan tapaan myös valtioneuvoston asema presidenttiin ja eduskuntaan nähden on vahvistunut. Vaikutteita vallanjaon muutokselle voidaan tässäkin tapauksessa tähyillä Euroopan unionin sunnalta, missä poliittinen päätöksenteko on keskittynyt pitkälti ns. ministerineuvoston toimintaan<sup>68</sup>.

Eduskunnan edustaman kansanvaltaisuuden periaatteen voidaan kuitenkin nähdä toteutuvan siinä mielessä, että valtioneuvoston on edelleen nautittava eduskunnan luottamusta. Eduskunnassa voidaan äänestää hallituksen nauttiman luottamuksen puolesta tai sen puutteesta. Valtioneuvosto myös vastaa kaikista toimistaan nimenomaan eduskunnalle. Vuodesta 1991 lähtien valtioneuvosto on heti toimikautensa alussa velvoitettu antamaan eduskunnalle tiedoksi hallitusohjelmansa. Edellä mainitusta luottamuksesta äänestetään juuri hallitusohjelman tiedonannon yhteydessä.

### 3.1.2 Parlamentarisoituminen osana eurooppalaistumispyrkimyksiä

Edellä tarkasteltu valtioneuvoston aseman vahvistuminen, ja parlamentarisoituminen yleensä on ilmennyt lähes suorana Euroopan unionin jäsenyyden seurannaisena. Sitä on pidetty jopa EU-jäsenyyden merkittävimpanä valtiosääntöön kohdistuneena vaikutuksena<sup>69</sup>. Pääministerijohtoinen parlamentarismi on käytössä useimmissa unionin jäsenvaltioissa ja lisäksi EU:n pää-

---

<sup>67</sup> Näin esim. Harle 2000, s. 147.

<sup>68</sup> Esim. Nieminen 2004, s. 445.

<sup>69</sup> Näin esim. Jääskinen 2001, s. 608.

töksenteko on pitkälti hallituskeskeistä. Valtioneuvoston ja pääministerin aseman vahvistuminen on siis ollut osa kehityssuuntaa, jolla suomalaista valtiosääntöä on pyritty harmonisoimaan länsieurooppalaiseen normaaliparlamentarismiin'.<sup>70</sup>

Toisaalta juuri EU-jäsenyydestä johtuen koen ajatuksen vallan kolmijakoisuudesta hieman vanhanaikaisena. Tämä johtuu siitä, että Suomea sitova vallankäyttö ei rajoitu enää kansallisten rajojen sisäpuolelle, vaan osa lainsäätämisen ja tuomiovallasta on ohjautunut unionille ja sen tuomioistuimelle, sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. Näin ajatellen vallanjako-opin kuvaamista olisi syytä muotoilla uudelleen, tai ainakin tarkentaa tahoja, joille valta kuuluu.

## **3.2 Lainsäätäjän uudet työkalut**

### **3.2.1 Moninaistuneet oikeuslähteet**

Suomen liittyessä Euroopan unioniin vuonna 1995, oikeustieteen katseet suuntautuivat oikeuslähteoppia koskeviin kysymyksiin. Oikeuslähteet on perinteisesti jaoteltu velvoittaviin ja ei-velvoittaviin lähteisiin. Valtiollisen instituution perusta on rakentunut lainalaisuuden periaatteelle. Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja Euroopan unioniin muokkasivat oikeuslähteiden hierarkiaa olennaisesti. 1990-luvulla tapahtunut integroituminen ei varsinaisesti kumonnut kansallisia lakeja tai kansallista suvereenisuutta, mutta valtio on sen myötä sitoutunut säädettyihin toimivallan rajoituksiin. Rajoitukset asettivat lainsäädännölle, sekä erityisesti lainsäätäjälle, uudenlaisia edellytyksiä ja vähimmäisvaatimuksia. Ihmisoikeudet ja osa EU-oikeuden normeista kuuluvat normihierarkian korkeimmalle tasolle ja ne voivat ristiriitallanteessa ohittaa kansallisen lainsäädännön.

Keskeisimpiä velvoittavia oikeuslähteitä kansallisen lainsäädännön ohella ovat Euroopan ihmisoikeussopimus ja muut kansainväliset sopimukset, jotka sisältävät ihmisoikeusmääräyksiä sekä EU-oikeuden perusoikeusmääräykset, jotka kulminoituvat EU:n perusoikeuskirjaan.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Ks. esim. Viljanen 2003b, s. 1174.

<sup>71</sup> Ks. esim. Koskela 2012, s. 96.

Ihmisoikeuksien ja EU-oikeuden *etusijaperiaate*<sup>72</sup> on 2010-luvulla jo juurruttanut paikkansa suomalaisessa oikeuslähdeopissa. Sitten oikeuskäytännön merkitys oikeuslähteenä on kasvanut, erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännön osalta. EIT:n ja EUT:n antamiin tuomioihin ja ennakkoratkaisuihin yksinään voidaan vedota kansallisen tuomioistuimen ratkaisuissa. Lisäksi EIT:n tai EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö voi asettaa edellytyksen uuden lain säätämiseksi tai olemassa olevan lain muokkaamiselle.

Oikeuden kansainvälistyminen, ja ennen kaikkea eurooppalaistuminen, on siis moninaistanut oikeuslähteiden kenttää oleellisesti. Vaikka ylikansallinen normisto ohjaa merkittävästi varsinkin lain tulkintaperiaatteita, tarkoitus ei ole tehdä kansallista lainsäädäntöä niille alisteiseksi. Suomessa ylikansallisten tuomioistuinten ratkaisuja ei juuri kyseenalaisteta, mutta Keski-Euroopan maiden perustuslaki- ja valtiosääntötuomioistuimet sen sijaan ottavat useinkin kantaa esimerkiksi EIT:n ennakkoratkaisuihin, osoittaen eriäviä mielipiteitään. Tämän kaltaiset kannanotot ja keskustelun avaukset on vielä otettu vastaan täysin asiaan kuuluvina.<sup>73</sup> EIT:n tai EUT:n kohdalla ei siis voi sanoa olevan kyse instituutioista, joiden toimintaa ei pystyittäisi kyseenalaistamaan, ja joiden tarkoituksena olisi luoda kansalliset oikeusjärjestykset täysin sivuuttavaa säädäntöä. Sen sijaan vuoropuhelua kansallisten ja eurooppalaisten tuomioistuinten välillä voidaan pitää edellytyksenä molemminpuolisen luottamuksen säilymiselle.

Oikeuslähdeopin nykyongelma ei ole ylikansallisten oikeuslähteiden olemassaolossa vaan perus- ja ihmisoikeuskentän kolmiulotteisuus. Oikeuksien kenttää voidaan tarkastella kansallisen perustuslain, EU-oikeuden ja EU-tuomioistuimen tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja ihmisoikeustuomioistuimen näkökulmista. Ongelmana on näiden ulottuvuuksien keskinäinen suhde ja niiden soveltamisalojen erilaisuus sekä tilannesidonnaisuus sovellettavaa oikeuslähdettä valittaessa.<sup>74</sup> EU-tuomioistuimen tulkintaperiaatteet rakentuvat EU:n perusoikeuskirjan ympärille. EIT puolestaan nojaa käytännössään puhtaasti Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikloihin. Tulkintaperiaatteet samankaltaisten oikeuksien kohdalla eivät välttämättä ole täysin yhtenevät, ja juuri tämä seikka aiheuttaa hämmennystä lainsoveltajassa. Yleisesti ottaen ristiriitatilanteet ja epäselvyydet lain käytössä ratkeavat valitsemalla ihmisoikeuksia parhaiten edistävän tulkintavaihtoehdon. Myös EUT huomioi ihmisoikeussopimuksen määräykset ja EIT:n

---

<sup>72</sup>Ks. tarkemmin julkisen vallan käytön oikeudellisesta sääntelystä ja oikeudellisista peruskäsitteistä esim. Husa–Pohjolainen 2008, s. 1–24.

<sup>73</sup> Esim. Pellonpää 2012, s. 89.

<sup>74</sup> Heinonen 2012, s. 181–182.

oikeuskäytännön omassa toiminnassaan, pyrkien näin korostamaan ihmisoikeussopimuksen tärkeää roolia<sup>75</sup>. Kansallisista toimijoista perustuslakivaliokunta on kannustanut vastaavaan ihmisoikeusystävälliseen laintulkintaan ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen huomioimiseen<sup>76</sup>.

### 3.2.2 Lainvalmistelun prioriteetit

Kansainvälistyminen on paitsi luonut uusia oikeuslähteitä, myös asettanut lainsäätäjälle uudenlaisia edellytyksiä. Lähtökohtaisesti EU-oikeuden normit ja ihmisoikeussopimuksen velvoitteet takaavat oikeuksien suojan minimi tason niin, että jäsenvaltiot voivat itse päättää, kuinka saattavat velvoitteet voimaan kansallisessa oikeusjärjestyksessään<sup>77</sup>. Kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan joko lain tai asetuksen tasoisina, riippuen niiden sisällöstä. Velvoite saatetaan voimaan lain tasoisena, mikäli se sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, muissa tapauksissa kyse on asetuksen tasoisten normien antamisesta.<sup>78</sup> Kansallinen lainsäätäjä saa siis jonkinasteisia vapauksia, mutta toisaalta peruste uuden lain säätämiselle tai olemassa olevan lain muuttamiselle voi syntyä pelkästään EUT:n tai EIT:n antaman ennakkoratkaisun seurauksena, mikäli kansallinen laki on sisällöltään tai tulkinnaltaan ristiriidassa edellä mainittujen tuomioistuinten asettamien tulkintaperiaatteiden kanssa. Lainsäätäjän toimia siis ohjaavat paitsi kansainväliset valtiosopimukset, myös ylikansalliset tuomioistuimet.

Oleellinen muutos on tapahtunut myös suhtautumisessa lainsäätämiseen. Siinä missä 1980-luvulla vahvasti elänyt sääntelyideologia alleviivasi muodollisen lainsäätämisen järjestyksen tärkeyttä, nykypäivän lainvalmistelussa prioriteettina on lain sisältö, ja ennen kaikkea sen yhteensovittaminen perustuslain sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Perustuslakivaliokunta ja muut säätämiseen osallistuvat instanssit ovat kiinnittäneet lainvalmistelussa korostuvasti huomiota niin ihmisoikeussopimusten määräyksiin kuin EIT:n sitovaan oikeuskäytäntöönkin. Näihin oikeuslähteisiin viitataan lain esitöissä jo lähes rutiininomaisesti.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> Krüger & Polakiewicz 2001, s. 3–6.

<sup>76</sup> Esim. PeVL 66/2010 vp. koskien hallituksen esitystä esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi (HE 222/2010, vp.). PeVL epäili kotietsinnästä päättämistä koskevan esityksen ihmisoikeussopimuksen mukaisuutta. Ks. myös EIT:n ratkaisut *Harju v. Suomi ja Heino v. Suomi*, 15.2.2011. Ratkaisuissaan EIT totesi Suomen voimassa olleen esitutkintalain loukkaavan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa kotietsinnän päätöksenteon osalta.

<sup>77</sup> Ihmisoikeuksien vähimmäistasoasema ilmenee EIS 53 artiklasta. Ks. myös Ojanen 2014, s. 944.

<sup>78</sup> Tästä esim. Ojanen 2001, s. 20–21.

<sup>79</sup> Sasi 2012, s. 62–64.

Huolellinen lainvalmistelu helpottaa myös kotimaisten tuomioistuinten työtä. Tuomioistuinten ei tarvitse ratkaisuisaan toistuvasti viitata kansallisen lain lisäksi esimerkiksi ihmisoikeussopimuksen määräyksiin, kun lainsäätäjä on tehnyt työnsä huolellisesti ja lait noudattavat lähtökohtaisesti Suomessa voimaansaatettuja kansainvälisiä velvoitteita.

### 3.3 Kotimaiset tuomioistuimet

#### 3.3.1 Tuomioistuinten asema ja tehtävät kansainvälistymisen myötä

Valtiosääntöisiin kehityssuuntauksiin lukeutuu myös kotimaisten tuomioistuinten aseman vahvistuminen. Jo vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhtenä tavoitteena oli lisätä perusoikeuksien tulkintaa ja soveltamista tuomioistuimissa. Kyse ei siis ollut pelkästään valtiosäännön kansainvälistymisen sanelemasta kehitystarpeesta. EU-jäsenyyden ja ihmisoikeusmurroksen myötä tuomioistuinten asema ja painoarvo on kuitenkin korostunut entisestään.<sup>80</sup>

Suomessa tuomioistuimet käyttävät tuomiovaltaa, joka perustuu perustuslain (731/1999) 3.3 §:än. Saman pykälän 1 ja 2 momenteissa säädetään valtiollisten tehtävien jaosta ja parlamentarismista. Klassisen vallan kolmijako-opin mukaan tuomiovallan ja lainsäädäntövallan on oltava toisistaan erillisiä. Osittain siksi tuomioistuinten aseman vahvistuminen on joillakin tahoilla aiheuttanut huolta demokratian heikkenemisestä ja Suomen kehittymisestä niin sanotun ”tuomarivaltion” suuntaan. Totuus on kuitenkin kutakuinkin päinvastainen.

Uuden perustuslain säätämisen ja erityisesti sen perustuslain etusijaa koskevan 106 §:n myötä tuomioistuinten aseman vahvistuminen on kummunnut niiden roolista perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana ja toteuttajana.<sup>81</sup> Jo ennen uuden perustuslain säätämistä tuomioistuimilla on ollut valta antaa Suomessa lain tasolla velvoittaville EU-oikeuden normeille ja ihmisoikeuksille etusija kotimaiseen lakiin nähden. Myös perustuslakivaliokunnan vuonna 1990 antama lausunto (PeVL 2/1990) ohjasi tuomioistuimia ja viranomaisia soveltamaan ongelmatilanteessa tulkintavaihtoehtoa, joka antoi parhaat edellytykset ihmisoikeuksien toteutumiselle<sup>82</sup>. Tämän lisäksi PL 106 §:n antoi tuomioistuimille valtuudet jättää soveltamatta myös sellaiset lainsäädännön osat, jotka ovat ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa.

---

<sup>80</sup> Ks. esim. Ojanen 2001, s. 139.

<sup>81</sup> Ojanen 2001, s. 140.

<sup>82</sup> PeVL 2/1990 vp., s. 3.

Perustuslain 106 §:n nähtiin vahvistavan tuomioistuinten asemaa lainsäätäjään, eli kansan valitsemaan eduskuntaan nähden. Juuri tämä seikka aiheutti edellä mainittua huolestumista kansanvallan heikkenemisestä. Tärkeää on kuitenkin huomata, että tuomioistuimet eivät voi julistaa perustuslain vastaista lakia mitättömäksi, vaan mahdollisuus jättää perustuslain vastainen laki soveltamatta rajoittuu yksittäisen oikeustapauksen ratkaisemiseen. Yhteys konkreettiseen tapaukseen on oltava, eikä tuomioistuimilla ole toimivaltaa arvostella lain perustuslainmukaisuutta yleisesti. Soveltamatta jättäminenkin on perusteltua ainoastaan, mikäli laki on ”ilmeisessä ristiriidassa” perustuslain kanssa.<sup>83</sup>

Tuomioistuimet eivät siis käytä lainsäädäntövaltaa Suomessa. Ne puuttuvat lainsäätäjän toimiin ainoastaan, mikäli eduskunnan säätämän lain sisältö ei yllä riittävälle tasolle perusoikeuksien turvaamisen suhteen. Lain soveltamatta jättämisessä on siis kyse tuomioistuinten edellä mainitusta roolista perusoikeuksien turvaajana. Tässä mielessä perustuslain 106 § on asettanut tuomioistuimille vapauksien lisäksi myös velvollisuuden toimia lakien perustuslainmukaisuuden valvojana. Tuomioistuinten aseman vahvistumisen voidaankin nähdä edistävän perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista oikeuskäytännössä. Tällainen kehitys edistää toteutuessaan myös yksilön asemaa yhteiskunnassa.

Huomionarvoista on myös se, ettei tuomioistuinten toiminta ole vailla valvontaa. Tasavallan presidentin nimittämä oikeuskansleri (PL 69 §) ja eduskunnan valitsema eduskunnan oikeusasiamies toimivat ylimpinä lainvalvojina Suomessa. Niille yhteistä on tehtävä valvoa muiden julkista valtaa käyttävien tahojen ohella myös tuomioistuinten toiminnan lainmukaisuutta<sup>84</sup>. Sekä oikeuskansleri, että eduskunnan oikeusasiamies toimivat yksityisten tekemien kanteluiden ja omasta aloitteestaan tehtävien tarkastusten ym. pohjalta. Mikäli jompikumpi ylimmistä lainvalvojista toteaa lainvastaisen toiminnan tapahtuneeksi, kantelut voivat tuomioistuinten kohdalla johtaa huomautukseen tai jopa korkeimmille oikeusasteille tehtävään ylimääräiseen muutoksenhakupakettimukseen, jolla haetaan lainvoimaisen ratkaisun purkamista. Oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies myös raportoivat toiminnastaan vuosittain eduskunnalle. Oikeuskansleri antaa toimintakertomuksensa myös valtioneuvostolle.<sup>85</sup> Tätä kautta

---

<sup>83</sup> HE 1/1998 vp., s. 163. Ks. myös Lavapuro 2010, s. 12 ja Nieminen 2004, s. 196–199.

<sup>84</sup> Ks. muut oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle säädetyt tehtävät perustuslain (731/1999) 108–109 §.

<sup>85</sup> Ks. lisää esim. [www.okv.fi](http://www.okv.fi) ja [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi). Ks. myös Ojanen, 2001, s. 145–146.

tuomioistuinten toiminnan valvonta saa demokraattisia piirteitä. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen yksilövalitusmahdollisuus on realisoitunut sen, ettei asia välttämättä lopullisesti käsitelty kotimaisen korkeimman tuomioistuimen antaman ratkaisun jälkeen.

Tuomioistuinten aseman vahvistumisilmiö ei kuitenkaan ole täysin selitettävissä perustuslain etusijaa koskevalla PL 106 §:llä. Kyseessä ei myöskään ole pelkästään Suomea ja suomalaisia tuomioistuimia koskeva kehityssuunta. Tuomioistuinten rooli on korostunut myös yleisesti Euroopassa. Tämäkin ilmiö on yhdistettävissä perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen kasvamiin ja valtiosäännön kansainvälistymiskehitykseen. Taustalla on Euroopan integraation tiivistyminen sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkityksen vahvistuminen integraation sisällä.

Vaikka Euroopan unionin jäsenyys on välillisesti vahvistanut kansallisten tuomioistuinten asemaa, se on myös asettanut haasteita niiden toiminnalle, sillä tuomioistuimet ovat keskeisimpiä EU-oikeuden valtiosisäisiä toimeenpanijoita. Juuri EU-oikeuden välityksellä valtiosääntöön ja kansallisten tuomioistuinten toimintaan vaikuttavat myös Euroopan unionin tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Molemmat eurooppalaiset tuomioistuimet ovat nimittäin ottaneet aktiivisesti osaa oman soveltamisalansa normistojen muokkaamiseen. Koska kyseiset normistot ovat EU-jäsenyyden myötä Suomessa velvoittavaa, kansalliseen lakiin nähden vähintään tulkintaperiaatteiden kautta etusijan saavaa oikeutta, voidaan johdonmukaisesti todeta, että mainitut eurooppalaiset tuomioistuimet vaikuttavat omalta osaltaan kansalliseen tuomioistuinkehitykseen ja siten tuomioistuinten vahvistumiseen.

Tällaiset vaikutukset ovat toisaalta luonnollisia, ottaen huomioon, kuinka merkittävään asemaan sekä EU-tuomioistuin, että ihmisoikeustuomioistuin ovat nousseet Euroopassa. Vastaava kehitys myös kansallisten tuomioistuinten kohdalla parantaa mahdollisuuksia ylikansallisten tuomioistuinten kanssa käytävään vuoropuheluun. Esimerkiksi EU-oikeutta koskevissa tulkintaongelmissa kansalliset tuomioistuimet voivat pyytää EUT:lta ennakkoratkaisua yksittäisen EU-normin tulkintatavasta. Tällaisella käytännöllä tuomioistuimet varmistavat tarvittaessa paitsi yhdenmukaisen, myös normien tarkoituksenmukaisen ja perus- ja ihmisoikeuksia edistävän soveltamisen tuomioistuinkäytännössä. Tuomioistuinten välisestä vuoropuhelusta esimerkkinä toimii myös oikeuskäytännön tilanne, jossa perusoikeuksia pyritään soveltamaan Euroo-

pan ihmisoikeussäännösten valossa. Vuoropuhelua hyödyntäen on mahdollista päätyä tulkintaan, jossa poimitaan molempien normistojen niin sanotut parhaat puolet ja yhdistetään ne ratkaisuksi, joka vastaa parhaiten yksilön oikeussuojan tarpeeseen.<sup>86</sup>

### 3.4 Muut viranomaiset

#### 3.4.1 Viranomaiset perus- ja ihmisoikeuksien toteuttajina

Viranomaisten toimintaa Suomessa ohjaavat hallintolaissa (HL 6 § ja HL 2 luku) ja perustuslaissa (PL 21 §) säädetyt, yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ja velvoitteet. Perinteinen viranomaisten toimivalta käsittää hallinnollisen päätöksenteon, jolla luodaan julkisen vallan kanssa tekemisissä oleville yksilöille oikeuksia, velvollisuuksia, rajoituksia tai etuja. Toisaalta viranomaisten toiminta edustaa myös palvelevaa hallintoa, esimerkiksi sosiaalietuuksien jakajana tai palveluiden tarjoajana. Tehtävästään riippumatta, viranomaiset ovat aina velvoitettuja noudattamaan voimassa olevaa oikeutta. Voimassa olevan oikeuden käsite puolestaan ei käsitä enää pelkästään eduskunnan säätämiä lakeja<sup>87</sup>.

Valtiosäännön kansainvälistymiskehitys on ulottanut viranomaistoimintaan sekä suoria, että välillisiä vaikutuksia. Sillä on ollut vaikutusta sekä kansallisen lainsäädännön sisältöön, että oikeudellisiin käytäntöihin. Kehityssuunta on ilmennyt erityisesti ihmisoikeuksien aseman korostumisena päätöksenteossa ja muissa viranomaisen hallintotoimissa. Kotimaisten viranomaisten toiminta on kuitenkin edelleen sidottu niiden yksittäiseen asialliseen, asteelliseen ja alueelliseen toimivaltaan<sup>88</sup>.

Yksi ihmisoikeuksia merkittävimmin viranomaistoimintaan välittänyt ratkaisu tehtiin eduskunnan perustuslakivaliokunnassa vuonna 1990, kun valiokunta käsitteli Euroopan ihmisoikeussopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevaa hallituksen esitystä (HE 22/1990). Valiokunnan antaman lausunnon mukaan niin tuomioistuinten kuin viranomaistenkin tuli pyrkiä ”ihmisoikeusystävälliseen” lain tulkintaan<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> Esim. Pellonpää 2009, s. 114–115.

<sup>87</sup> Ks. tarkemmin viranomaisten toimivallasta esim. Husa–Pohjolainen 2008, s. 223–250.

<sup>88</sup> Viranomaistoimintaa koskevista toimivallan rajoituksista tarkemmin esim. Korte 2015.

<sup>89</sup> PeVL 2/1990 vp., s. 3.



Kun otetaan huomioon, että vastaavan kaltainen tulkintaohje oli voimassa myös perusoikeuksia koskien<sup>90</sup>, voidaan sanoa, että viranomaisilta edellytetään ehkä laajempaa lainsäädännön ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisällön tuntemusta kuin koskaan aiemmin. Lisäksi täysimääräinen perus- ja ihmisoikeuksien huomioiminen edellyttäisi myös Euroopan unionin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön tuntemusta ja seuraamista. Hyvän hallinnon perusteet ja niiden toteuttamistavat ovat näin ollen kokeneet jonkinasteisen muodonmuutoksen valtiosäädännön kansainvälistymisen myötä.

Kotimaaisessa viranomaistoiminnassa ei siis riitä pelkkä kansallisen lainsäädännön hallitseminen, vaan on huomioitava myös ylikansallisia velvoitteita, jotka sitovat ja ohjaavat kotimaista viranomaista toiminnassaan. Ja kuten ylempänä on todettu, kansainvälistyminen on tuonut suomalaiseseen viranomaiskenttään myös uusia toimijoita. EU-jäsenyyden myötä viranomaiskäsite on laajentunut Suomen valtion rajojen ulkopuolelle. Tulkintaperiaatteet sanellaan laajalti eurooppalaisten tuomioistuinten antamien ennakkoratkaisujen pohjalta. Lisäksi viranomaistointaa valvotaan nykyään myös Suomen rajojen ulkopuolelta.

### 3.4.2 Kotimaisten viranomaisten toimivalta eurooppalaisessa kokonaiskuvassa

Kotimaisten viranomaisten päätöksenteko on saanut uusia ulottuvuuksia, kun kotimainen lainsäädäntö ja laintulkinta nojaavat yhä painavammin unionin oikeuden ja ihmisoikeussopimusten asettamiin edellytyksiin ja vastaavasti eurooppalaisten tuomioistuinten oikeuskäytäntöön. Ylikansallisen normiaineksen lisääntyminen ja sen velvoittavuuden korostuminen voi saada kyseenalaistamaan kotimaisten viranomaisten vallankäyttöaseman perusteet. Subsidiariteettiperiaatteen mukaan yksilön lähin viranomainen on kuitenkin pätevin arvioimaan tämän oikeusasema, oikeuksia ja velvollisuuksia. Siksi julkisen vallan päätökset tulisi tehdä yksilön lähimmässä viranomaisessa ja mahdollisimman alhaisella byrokratian tasolla. Toteutuessaan läheisyysperiaate edistää myös viranomaisilta vaadittua tehokkuusperiaatetta.

Viranomaisten toimivalta ei kuitenkaan nojaa pelkästään subsidiariteettiperiaatteen varaan. Lähtökohta on, että unionin jäsenvaltiot päättävät itse, miten toteuttavat unionitason velvoitteet kansallisessa oikeuskäytännössään. Lainsäädäntövalta kuuluu edellä esitetyn mukaisesti eduskunnalle, joka päättää lakien voimaansaattamisesta hallituksen esitysten pohjalta. Yksittäisten viranomaisten toimivallasta puolestaan säädetään lain tasolla.

---

<sup>90</sup> PL 106 § perustuslain etusijaa koskien.

Viranomaisten harkintavalta puolestaan korostuu tilanteissa, joissa lainsäädäntö on löyhää tai jopa puutteellista. Lainalaisuusperiaatteen vuoksi viranomainen ei kuitenkaan pysty laajentamaan toimivaltaansa, vaan sen on aina ratkaistava asia toimivaltansa rajoissa. Viranomaisten toimivalta on sikäli itsenäistä, että ylempi viranomainen ei voi kumota alemman viranomaisen tekemää päätöstä. Joissakin tapauksissa tosin on mahdollista saattaa viranomaisen tekemä päätös ylemmän viranomaisen tarkasteltavaksi. Esimerkiksi Kuntalain 134 §:n oikaisuvaatitusmenettely<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> Korte 2015, s. 13.

## 4 KANSAINVÄLISTYVÄ VALTIOSÄÄNTÖ JA OIKEUSKÄYTÄNTÖ

### 4.1 Valtiosääntö Suomessa

#### 4.1.1 Valtiosäännön käsitteestä ja perusratkaisuista

Valtiosäännön käsitteen määrittelyssä on Suomessa usein käytetty joko sen suppeaa, perustuslakiasiakirjoihin viittaavaa, taikka laajempaa, aineellista merkitystä. Laajemmassa merkityksessään valtiosääntö käsittää kaikki, myös muut kuin perustuslain tasoiset oikeusnormit, jotka säätelevät valtiovallan jakaantumista ja toimivaltaa sekä julkisen vallan ja yksilön välistä oikeussuhdetta<sup>92</sup>. Käsillä olevassa tutkielmassa valtiosääntöön viitataan pääsääntöisesti nimenomaan sen laajemmassa merkityksessä. Tässä luvussa valtiosääntöä tarkastellaan poikkeuksellisesti sen suppeamman määritelmän pohjalta, ja nimenomaan kansainvälistymisen kannalta oleellisin osin. En myöskään tässä kohtaa tee syväluotaavampaa tutkimusmatkaa valtiosäännön historiaan.

Suomen valtiosääntöisistä pääpiirteistä säädetään perustuslain (731/1999) ensimmäisessä luvussa. Nämä vallan kolmijako-oppia noudattelevat perusratkaisut kansanvaltaisuus- ja yhteisvaltioperiaatteineen edustavat koko valtion ja oikeusjärjestyksen toiminnan lähtökohtia<sup>93</sup>. Peruslähtökohtana on, että Suomi on täysivaltainen tasavalta (PL 1 §). Täysivaltaisuudella, eli suvereenisuudella tarkoitetaan ensinnäkin valtion ylintä päätöksentekovaltaa valtion *sisäisesti* ja toisaalta *ulkoista* suvereenisuutta, jolla käsitetään valtion oikeutta päättää suhteistaan toisiin valtioihin ja muihin kansainvälisiin subjekteihin. Valtiosäännön kansainvälistyminen on tapahtunut juuri ulkoisen suvereenisuuden puitteissa.

Kansainvälistymisen kannalta mielenkiinto kohdistuu juuri suvereenisuuden käsitteeseen ja sen määrittelyssä tapahtuneeseen muutokseen. Samalla mielenkiintoiseksi tarkastelun kohteeksi nousevat toimivallan jakaantumiseen, tarkemmin sen osittaiseen siirtämiseen, liittyvät ratkaisut. Kun ottaa huomioon 100-vuotisen Suomen itsenäisyyttä edeltäneet vaiheet, jotka ete-

---

<sup>92</sup>Erottelu muodollisen ja aineellisen valtiosäännön määritelmien välillä on alkujaan peräisin itävaltalaisyyntyselä, sittemmin yhdysvaltalaisuneelta oikeusfilosofi *Hans Kelseniltä* (1881–1973), jota on pidetty myös oikeuspositivismin oppi-isänä. *Kelsenin* merkittävimpiä teoksia ovat mm. *Reine Rechtslehre*, 1934 (suom. *Puhdas oikeusoppi*, 1968) ja *The General Theory of Law and State* (1945).

<sup>93</sup> Ks. valtiovallan jakaantumisesta edellä luvussa 3.1.

nivät vuorotellen Ruotsin tai Venäjän vallan alla, on jokseenkin ymmärrettävää, miksi valtiosääntöiseen täysivaltaisuuteen liittyvät valtiosääntöuudistukset ovat herättäneet suomalaisten keskuudessa negatiivisiakin tunteita.

Suvereenisuuden kannalta toistaiseksi merkittävin valtiosääntöinen vaikutus on tähän päivään tultaessa ollut Suomen EU-jäsenyydellä. Jäseneksi liittyminen tarkoitti rajoituksia sekä sisäiseen, että ulkoiseen suvereenisuuteen. Vastaavia ulkoiseen suvereenisuuteen liittyviä rajoituksia oli tosin jo aiemmin asettanut ainakin Euroopan neuvoston jäsenyys. Unionin jäsenyys meni kuitenkin pidemmälle siinä mielessä, että sen vaikutukset ulottuivat myös kotimaisen lainsäädäntö- ja tuomiovallan tasolle. Liittymistä koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 135/1994) täysivaltaisuuteen kohdistuvia rajoituksia ei pidetty esteenä jäsenyydelle, sillä täysivaltaisuuden käsitettä oli ylipäättään pidettävä suhteellisena. Esityksessä kuitenkin viitattiin myös silloisten jäsenvaltioiden itsenäisyyteen ja niillä säilyneeseen suvereenisuuteen, millä oli kaiketi tarkoitus hälventää pelkoja kohtuuttomasta valtiollisen päätösvalan menettämisestä.<sup>94</sup> Jälkikäteen arvioituna myöskään asiantuntijatasolla käydyssä tieteellisessä keskustelussa ei ollut kyse siitä, etteikö suvereenisuuden rajoituksia tulisi sallia, vaan siitä, kuinka pitkälle tällainen kehitys oli oikeudellisesti sopivaa viedä.<sup>95</sup>

EU-jäsenyys asetti suomalaisen valtiosäännön aiempaa selvempään vertailuasemaan muiden Euroopan maiden kanssa. Tämä on epäilemättä vaikuttanut osaltaan perustuslain uudistamisprosessin käynnistämiseen. Vaikka EU-jäsenyys seurannaisvaikutuksineen otettiin yleisesti hyvin vastaan, vuoden 2000 maaliskuussa voimaan astuneen Suomen perustuslain yhdeksi merkittävimmäksi puutteeksi nimettiin niin sanottu ”Eurooppa-vaje”. Tämä puute korjaantui vuoden 2012 osauudistusten (1112/2011) myötä, kun perustuslain ensimmäiseen pykälään lisättiin nimenomainen maininta Suomen Euroopan unionin jäsenyydestä (PL 1 § 3mom.).

Euroopan unionin jäsenyyden mainitseminen perustuslain ensimmäisessä pykälässä tunnusti sen osaksi Suomen valtiosääntöisiä perusratkaisuja. Sitä kautta myös EU-oikeuden normistosta tuli osa suomalaista oikeusjärjestystä. Nykyään valtiosäännön kannalta olennaista onkin kansallisen ja ylikansallisen sääntelyn limittäisyys ja keskinäinen vuorovaikutus<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> HE 135/1994 vp., s. 20–21.

<sup>95</sup> Ojanen 2014, s. 941.

<sup>96</sup> Esim. Ojanen 2014, s. 939.

Suomessa kotimaisen ja kansainvälisen oikeuden välisen suhteen määrittelyssä on käytössä niin sanottu *dualistinen perusratkaisu*. Dualismi tarkoittaa tässä tapauksessa sitä, että Suomen kansallinen oikeusjärjestys ja Euroopan unionin oikeusjärjestys nähdään toisistaan erillisinä kokonaisuuksina<sup>97</sup>. Yhtäkaikki, eurooppalainen normisto on olemassa osana kansallista, velvoittavaa oikeutta. Toisaalta Suomen oikeuteen velvoittavina kuuluvat perustuslain mukaan ainoastaan sopimukset, jotka on saatettu valtiosisäisesti voimaan<sup>98</sup>.

Normikokonaisuuksien lisäksi suomalaiseen valtiosääntöön vaikuttavat myös ylikansalliset toimielimet, etenkin yksittäisten toimivaltuuksien siirtämisen kautta. Esimerkiksi lainsäädäntövaltaa on osittain siirretty EU:n toimielimille. Toimivallan osittaisen siirtämisen EU:lle ei ole katsottu tarkoittavan perustuslain vastaista valtion suvereenisuuden rajoittamista. Ensinnäkin Suomi on sitoutunut kansainväliseen velvoitteeseen, tässä tapauksessa EU-jäsenyyteen, vapaaehtoisesti, oman ulkoisen suvereenisuutensa puitteissa. Toiseksi vastaavan kaltaisesta sitoumuksesta on mahdollista myös irtautua. Puhtaan muodollisesti ajatellen kaikki Suomen jäsenyydet kansainvälisissä järjestöissä ja valtiosopimuksissa voidaan nähdä valtiollisen täysivaltaisuuden rajoituksina, mutta 1990-luvulta voimistuvasti jatkuneen valtiosääntöisen ja yleisen kansainvälistymiskehityksen huomioiden tällainen tulkinta ei ole perusteltu, saati kannattava<sup>99</sup>.

#### 4.1.2 Suvereenisuus: ajatuksia käsitteen tulkinnasta

Suomessa, ja yleensä Euroopan maissa, valtiolliseen suvereenisuuteen ja sen rajoituksiin liittyvä keskustelu linkittyy lähes poikkeuksetta Euroopan unionin jäsenyyteen. Näin on tässäkin tutkielmassa. Kaiken ylempänä esitetyn huomioiden, suvereenisuuden käsitettä on luonnollisesti täytynyt pohtia uudestaan. Käsite ei ole saanut varsinaisesti uutta merkitystä, mutta sen tulkinta on suhteellistunut. Tosin esiin on nostettu myös väite *valtion suvereenisuuden kuolemasta*. Tällaisen väitteen mukaan valtiollinen suvereenisuus on ristiriidassa vallan saamien uusien muotojen ja lisääntyvän valtioiden välisen keskinäisriippuvuuden kanssa<sup>100</sup>.

<sup>97</sup> Kontekstin mukainen monismin ja dualismin määrittely esim. Ojanen 2015, s. 71.

<sup>98</sup> Kansainvälisistä velvoitteista säädetään perustuslain (731/1999) 94 §:ssä. Ks. myös Ojanen 2015, s. 71

<sup>99</sup> HE 1/1998 vp., s. 71–72.

<sup>100</sup> MacCormick, 2008. Näkemyksiä suvereenisuuden kuolemasta ja väistymisen tarpeesta myös esim. *Rosas, Alan*: The Decline of Sovereignty: Legal Perspectives. Teoksessa *Iivonen Jyrki* (ed.): The Future of the Nation State in Europe. Cambridge 1993, s. 130–158. Monipuolisemmin suvereenisuuden vaihtoehtoista lähestymistavoista myös Albi, 2002, s. 41–46.

Omassa tulkinnassani en menisi näin pitkälle, mutta ymmärrän syyt, jotka saavat kysymään, seuraako EU:n integraatiokehityksessä vaihe, jolloin on tarpeen vaihtaa valtiollisen suvereenisuuden käsite johonkin toiseen käsitteeseen?<sup>101</sup> Euroopan unioni nimittäin saa jatkuvasti enemmän valtiolle tyypillisiä, konstitutionaalisia piirteitä<sup>102</sup>. Joten tuleeko tämän suuntainen kehitys jossain vaiheessa rajoittamaan yksittäisten jäsenvaltioiden suvereenisuutta siinä määrin, ettei kyseinen käsite enää pysty joustamaan riittävästi? Suvereenisuuden käsitteen korvaaviksi vaihtoehtoiksi on ehdotettu muun muassa autonomisuuden tai itsenäisyyden käsitteitä<sup>103</sup>.

Maltillisempi ehdotus suvereenisuuden uudenlaisen tulkinnan muodoksi on esimerkiksi jaettu täysivaltaisuus, niin sanottu *suvereenisuuden fuusioituminen*. Jaettu suvereenisuus edellyttää jakoa ulkoiseen ja sisäiseen suvereenisuuteen siten, ettei ulkoinen suvereenisuus edellytä sisäistä täysivaltaisuutta.<sup>104</sup> Tietyllä tapaa tämä merkitsisi luopumista suvereenisuuden absoluutisimmasta käsittämistavasta, sillä täysivaltaisuuden fuusioituessa yksikään valtion sisäinen organisi ei saisi rajatonta valtaa tai mahdollisuutta yksin määritellä omaa toimivaltaansa. Itse näen tämän lähestymistavan lähtökohdissa mahdollisuuksia sellaisille suvereenisuuden määrittämistavoille, jotka voisivat edistää integraation harmonisoitumista ilman, että valtioiden suvereeniseen ”identiteettiin” kajottaisiin sitä liiaksi kyseenalaistaen, mikäli suvereenisuuden ajatuksesta ja käsitteestä ei haluttaisi luopua täysin.<sup>105</sup> Toisaalta valtiollista päätösvaltaa koskevan hierarkian täydellinen puuttuminen tai sen suhteellisuus tuntuu vieraalta ja toistaiseksi jopa epävarmalta vaihtoehdolta.

Nykypäivänä suvereenisuuskysymyksiin ei kuitenkaan vaikuttaisi kohdistuvan yhtä vahvoja tunnelatauksia kuin vielä kaksi tai kolme vuosikymmentä aiemmin. Tämä voi johtua tottumuksesta tai sukupolven vaihtumisesta, ehkä vain maailman menon muuttumisesta ja kansainvälisen yhteistyön *arkipäiväistymisestä*. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on suhtautunut myötämielisesti EU-jäsenyyden merkitsemiin täysivaltaisuuden rajoituksiin samalla muistuttaen, että jäsenyys on Suomen kannalta tärkeä ja jo vakiintunut kansainvälisen yhteistyön

---

<sup>101</sup> Vastaavanlaisia kysymyksiä käsittelee esim. Mutanen 2009, s. 414–417.

<sup>102</sup> Ks. jäljempänä luku 5.3.

<sup>103</sup> Esim. Albi 2002, s. 402–407.

<sup>104</sup> McCormick 2008.

<sup>105</sup> Vrt. tarkastelutapoihin, joissa koko suvereenisuuden käsitteestä on haluttu erkaantua, esim. Walker, Neil: Late Sovereignty in the European Union, teoksessa Walker, Neil (ed.): Sovereignty in Transition, Oxford 2003, s. 3–32.

muoto<sup>106</sup>. Nykyään etsitään ja tuetaan erilaisia valtioiden välisiä yhteistyömuotoja. Täysivaltaisuuden korostaminen on toissijaista yhteistyön tuottamiin valtiollisiin, taloudellisiin tai jopa turvallisuuspoliittisiin etuihin nähden. Ehkä siis suvereenisuuden käsitteen lisäksi myös sen merkitys on monissa yhteyksissä muotoutunut uudelleen. Tällä hetkellä Suomen valtiosääntöinen täysivaltaisuuskäsitys korostaa kansainvälistymiskehitystä ja etenkin eurooppalaista yhteistoiminnallisuutta<sup>107</sup>. Siinä on huomioitu EU:n perustuslaillinen asema, mutta kansainvälisten velvoitteiden asettamia rajoituksia pyritäänkin katsomaan niiden etujen kannalta. Tulevaisuuden kannalta olennaista on, että käsitys suvereenisuudesta on edelleen muuttuva.

#### 4.1.3 Valtiosäännön muuttunut rooli ja oikeudenalan tutkimuskohde

Kansainvälistyminen on vaikuttanut valtiosäännön rooliin sekä normistona, että tutkimuskohteenä. Tuomas Ojasen mukaan valtiosääntö toimii kansainvälistymisen kohteena ja välittäjänä<sup>108</sup>. Tätä voisi pitää hyvänä lähtökohtana valtiosäännön nykyisen roolin määrittelylle. Nykymuotoinen valtiosääntö tunnustaa Euroopan unionin jäsenyyden osaksi valtiosääntöisiä perusratkaisuja<sup>109</sup>. Myös muut perusoikeussäännökset ja niiden muutos ilmentävät tehokkaasti kansainvälistymiskehitystä. Sitä kautta valtiosääntö välittää suomalaisen oikeusjärjestykseen ylikansallista ainesta, kansainvälistää sitä.

Globalisaation ja eurooppalaisen integroitumisen myötä kotimaisten perusoikeussäännösten sisältöön ovat vaikuttaneet monet kansainväliset normikokonaisuudet ja niiden soveltamista valvovat toimielimet. Tällainen normi-toimielinpari ovat esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Alkujaan jo vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhtenä tavoitteena oli harmonisoida suomalaisten perusoikeuksien sisältöä kansainvälisissä sopimuksissa turvattujen ihmisoikeuksien kanssa<sup>110</sup>.

Yleisen oikeusajattelun kannalta merkittävä on myös valtiosäännön rooli kansainvälistymisen välittäjänä. Valtiosäännön kansainvälistymisen myötä eri oikeuden aloille on muodostunut vä-

---

<sup>106</sup> PeVL 38/2001 vp., s.5.

<sup>107</sup> Salminen 2004, s. 1338.

<sup>108</sup> Ojanen 2014.

<sup>109</sup> Kuten edellä luvussa 2 on tarkemmin kerrottu, näin on ollut vasta vuoden 2012 maaliskuusta, kun perustuslain osauudistukset (1112/2011) tulivat voimaan.

<sup>110</sup> Nieminen 2004, s. 411.

littömämpi kytkös perus- ja ihmisoikeuksiin. Valtiosääntöoikeutta onkin kuvattu kaikkia oikeudenaloja koskevaksi yleiseksi oikeudeksi<sup>111</sup>. Tämä johtuu lähtökohtaisesti EU:n jäsenyyttä koskevasta valtiosääntöisestä perusratkaisusta (PL 1 § 3mom.) ja sen mukanaan tuomasta, Suomea sitovasta ylikansallisesta normistosta sekä perustuslain säännöksille annetusta etusijaperiaatteesta lain soveltamistilanteissa (PL 106 §). Uskoakseni kyse on myös laajemmasta ajatustapojen muutoksesta.

Kansainvälistyminen on vaikuttanut myös valtiosäännön tutkimuskohteeseen. Tässä kohtaa viittaa nimenomaan valtiosääntöön oikeudenalana. Globalisaation myötä ylikansallisten normien tuominen osaksi kotimaista oikeusjärjestystä, on luonut oikeustieteelliselle keskustelulle aiempaa laajemman foorumin<sup>112</sup>. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus herättää nykyään kiinnostusta myös valtioiden rajojen ulkopuolella. Kaiken kaikkiaan tieteelliselle kentälle on ilmestynyt enemmän vertailevaa valtiosääntöoikeutta kuin aiemmin. Valtiosääntöoikeustieteilijöiden kiinnostus ei rajoitu kansallisen oikeuden puitteissa käytävään keskusteluun, vaan eri maiden oikeuskirjallisuutta ja -lähteitä tarkastellaan aiempaakin lähemmin. Pidän tätä luonnollisena siksä, että etenkin Euroopan unionin jäsenvaltioiden valtiosäännöt ovat samankaltaistuneet ja niiden ympärillä pohditaan samoja kysymyksiä.

Valtiosäännön tutkimuskohteena eivät enää pitkään aikaan ole olleet pelkästään kotimaiset valtaa käyttävät elimet ja niiden toimivalta. Joskus tämä muutos on aiheuttanut myös ”levottomuutta” sen suhteen, kuinka valtiosäännön tutkimuskohde olisi tänä päivän määriteltävä<sup>113</sup>. Tutkimuskohde kattaa nykyisin paitsi valtiollisen toimivallan jakautumisen ja käytön perusteet, myös laajemmalti perusoikeuksien sisältö, merkitys ja toteutuminen. Niin ikään Toimivallan jakaantumiseen keskittyvää tutkimusalaa on laajennettava käsittämään vähintäänkin myös EU-oikeuden valtio-orgaaneja koskevat toimivallan rajoitukset. EU-oikeus säilyy tietysti omana, valtaisana, oikeudenalanaan, mutta sen linkittyminen valtiosääntöoikeudelliseen tutkimukseen on tosiasia.

---

<sup>111</sup> Esim. Husa 2004, s. 1093 ja s. 1095. Ks. myös Viljanen 2003a, s. 446.

<sup>112</sup> Husa 2004, s. 1093–1094.

<sup>113</sup> Runsaasti kysymyksiä sekä eri vaihtoehtoja valtiosäännön tutkimuskohteesta esim. Nieminen 2004, s. 15–22.



## 4.2 Valtiosääntöistytminen osana kansainvälistymiskehitystä

### 4.2.1 Mitä valtiosääntöistytminen tarkoittaa?

Samalla, kun valtiosääntö on saanut osakseen kansainvälisiä vaikuttimia, sen rinnalle on kehittynyt toinen oikeusjärjestystä muokkaava ilmiö; valtiosääntöistytminen. Edellä luvussa 4.1.1 on mainittu, kuinka valtiosääntöoikeudesta on tullut kaikkia oikeudenaloja koskevaa yleistä oikeutta<sup>114</sup>. Juuri tämä on yksi valtiosääntöistymisen ilmenemismuoto, ja toisaalta kansainvälisyyttä Suomen oikeuteen välittävä tekijä<sup>115</sup>.

Valtiosääntöistymisellä tarkoitetaan valtiosääntöisen aineksen lisääntymistä, erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien korostumista eri oikeudenaloilla<sup>116</sup>. Tällainen kehityssuunta on osaltaan edistänyt paljon puhuttua perus- ja ihmisoikeuksien murrosta kansallisessa oikeusajattelussa. Lisäksi se on edellyttänyt muutoksia jo lainsäätämistyön tasolla, kun perustuslainmukaisuuden ja ihmisoikeussopimusten noudattamisen valvonta on nostettu uudelle tasolle.

Valtiosääntöistytminen ei kuitenkaan tarkoita kaikkien oikeudenalakohthaisten yleiset opit olisi muokattava perus- ja ihmisoikeuksiin kytkeytyviksi. Kyse on ennemmin siitä, ettei perus- ja ihmisoikeuksia voida sulkea pois millään oikeudenalalla niiden perustuslaintasoisesti saaman erityisaseman vuoksi.<sup>117</sup> Yleisillä opeilla on aina ollut tarkoitus luoda ennakoitavuutta ja kontrolloitavuutta oikeudelliseen ratkaisutoimintaan. Jos tarkastelee valtiosääntöistymistä värittömien lasien takaa ja suhtautuu siihen terveeseen kriittisesti, voi huomata kyseisen kehityssuunnan edistävän, paitsi yksilön perus- ja ihmisoikeuksien, myös näiden yleisten oppien tarkoituksien toteutumista.

### 4.2.2 Tarvittaisiinko Suomeenkin valtiosääntötuomioistuim?

Joidenkin Euroopan maiden, kuten Saksan, oikeusjärjestyksen mutkaton ja luottamusta herättävä toiminta on edellyttänyt itsenäisen valtiosääntötuomioistuimen olemassaoloa<sup>118</sup>. Valtio-

---

<sup>114</sup> Husa 2004, s. 1093.

<sup>115</sup> Ojanen 2014, s. 947.

<sup>116</sup> Esim. Ojanen 2014, s. 937. Ks. aiheesta aiemmin myös *Länsineva, Pekka*: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Helsinki 2002, s. 8.

<sup>117</sup> Ojanen 2014, s. 948.

<sup>118</sup> Ks. Saksan valtiosääntötuomioistuimen perustamisesta ja toiminnasta laajemmin esim. Tallroth 2012, s. 58–75.

sääntö- eli perustuslakituomioistuimella viitataan instituutioon, joka on perustuslain tai tavallisen lain tasoisella sääntelyllä nimetty erityiseksi valtiosisäiseksi lakien perustuslainmukaisuuden valvojaksi. Suomessa ei toistaiseksi ole nähty tarvetta, ainakaan virallisesti, tätä vastaavan instituution olemassaololle tai sitä on jopa vastustettu<sup>119</sup>. Kysymys valtiosääntöistuimen tarpeesta kuitenkin nousee esiin aika ajoin<sup>120</sup>.

Monissa Euroopan maissa valtiosääntötuomioistuinten perustamistrendi yleistyi toisen maailmansodan jälkeen. Perustuslainmukaisuutta valvovien riippumattomien instituutioiden perustamishalulla on ollut historiallisia perusteita ja se on usein ollut kytköksissä poliittisia päättäjiä kohtaan tunnettuun epäluottamukseen<sup>121</sup>. Suomessa päädyttiin vuoden 2000 perustuslain (731/1999) säätämisen myötä ratkaisuun, joka korostaa lakien perustuslainmukaisuuden *ennakkovalvontaa*. Samaa linjaa noudattavat myös muut Pohjoismaat. Liisa Niemisen mukaan Suomen ratkaisuun vaikuttivat ensinnäkin Euroopan unionin jäsenyys, ja toiseksi sitoutuminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen<sup>122</sup>.

Valtiosäännön kansainvälistymisen, ja sen rinnalla tapahtuneen voimakkaan valtiosääntöistymiskehityksen, myötä on jälleen ajankohtaista pohtia suomalaisen valtiosääntötuomioistuimen tarvetta; jos perus- ja ihmisoikeuksien merkitys eri oikeudenaloilla on korostunut valtiosääntöisten perusratkaisujen seurauksena, eikö Suomessakin kaivattaisi tahoja, jonka nimenomaisena tehtävänä olisi valvoa kaikkien lakien perustuslainmukaisuutta?

Yksi perustelu suomalaisen valtiosääntötuomioistuimen tarpeettomuudelle on suomalaisen perustuslain muuttamisen suhteellinen helppous. Lainsäätäjällä, eli eduskunnalla, on halutessaan mahdollisuus muuttaa perustuslakia niin, että ristiriita sen ja tavallisen lain väliltä katoaa<sup>123</sup>. Toinen peruste on tuomioistuimille perustuslain 106 §:ssä myönnetty valta jälkikäteisen kontrollin harjoittamiseen yksittäistapauksissa. Jälkikäteinen kontrolli tarkoittaa tässä yhteydessä, tutkielmassa aiemminkin ilmennyt, tuomioistuimille annettua valtaa jättää yksittäistapauksissa soveltamatta lain tasoinen säädös, joka on ristiriidassa perustuslain kanssa. Tämä jälkikäteisen kontrollin mahdollisuus on kuitenkin hyvin rajattu sikäli, että tuomioistuin voi soveltaa

---

<sup>119</sup> Tallroth 2012, s. 76.

<sup>120</sup> Hautamäki 2006, s. 607.

<sup>121</sup> Näin esim. Saksassa, Puolassa ja Espanjassa. Poikkeuksena kuitenkin Luxemburg, jossa valtiosääntötuomioistuin perustettiin 1990-luvun lopussa poliittisesti vakaissa oloissa.

<sup>122</sup> Nieminen 2007b, s. 8.

<sup>123</sup> Toisin on esimerkiksi Yhdysvalloissa, missä kirjoitetun perustuslain muuttaminen on äärimmäisen vaikeaa.

sitä yksittäisten normien kohdalla vain ”käsiteltävänä olevassa asiassa”. Sikäli tuomioistuimilla ei voi katsoa olevan laajempaa valtaa valvoa tai puuttua lainsäätäjän toimivaltaan. Siltäkään osin PL 106 § ei tee perustuslainmukaisuudenvalvonnasta aukotonta.

Valtiosääntötuomioistuimen tarpeettomuutta on edelleen perusteltu perustuslakivaliokunnan asemalla<sup>124</sup>. Valiokunnan katsotaan suorittavan lakien perustuslainmukaisuuden valvontatehtävää kansallisella tasolla ja toimivan johtavassa asemassa normikontrollin suhteen. Edellä mainittu perustuslain 106 § oli tarkoitettu täydentämään tätä lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnalle suunnattua valvontavastuuta.<sup>125</sup>

Siinä missä kansallisen tason perustuslaillisuuden valvonta uskotaan perustuslakivaliokunnalle, ylikansallisella tasolla puolestaan luotetaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja muiden unionin valvontavirastojen, sekä viimekädessä YK:n suorittamaan valvontaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta onkin joissain yhteyksissä luonnehdittu eräänlaiseksi yleiseurooppalaiseksi valtiosääntötuomioistuimeksi. Tämä luonnehdinta on aiheellinen siksi, että EIT paitsi toimii Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattujen oikeuksien ylimpänä tuomioistuimena, myös ratkaisukäytäntönsä kautta aktiivisena vaikuttajana sopimuksen sisällöllisen kehittämisen parissa.<sup>126</sup> Ihmisoikeustuomioistuimen ohella myös Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on aktiivinen osallistuja kaikkia unionin jäsenvaltioita velvoittavan normiston kehittämistoimissa. Näiden tosiseikkojen valossa voidaankin kysyä, muodostavatko kyseiset tuomioistuimet yhdessä jo yhteisen eurooppalaisen, myös Suomea koskevan, valtiosääntötuomioistuin-elementin?<sup>127</sup>

Erillisen valtiosääntötuomioistuininstituution ylläpitämisen katsottaisiin myös aiheuttavan kuluja, jotka eivät välttämättä olisi kohtuullisia sen toiminnan konkreettiseen hyödyllisyyteen nähden. Ehkä osittain tästä johtuen kyseisen tuomioistuimen perustaminen ei ole saanut kannatusta myöskään poliittisilta tahoilta. Tutkijataholtakin on annettu ymmärtää, ettei erillisen valtiosääntötuomioistuimen perustamiselle nähdä ainakaan oikeudellisia perusteita<sup>128</sup>.

---

<sup>124</sup> Perustuslakivaliokunnan toiminnasta tarkemmin jäljempänä luvussa 4.3.

<sup>125</sup> KM 1997:13, s. 107–111.

<sup>126</sup> Näin esim. Lavapuro 2010, s. 9.

<sup>127</sup> Tätä mieltä on esim. Lavapuro 2010, s. 15.

<sup>128</sup> Esim. Nieminen 2014, s. 22 ja

Valtiosääntötuomioistuimen puolesta puhuvista perusteluista tarttuvien lienee vetoaminen sen sijaintiin poliittisen koneiston ulkopuolella<sup>129</sup>. Lainsäätäjinhän toimivat kansanvaltaisuuteen perustuvien vaalein valitut poliitikot, mikä sinällään edistää parlamentarismin toteutumista, mutta tunnetusti poliitikoilla on myös muita, kuin oikeudellisesti perusteltuja tarkoitusperiä toiminnalleen. Täysin poliittisen toiminnan ulkopuolella toimiva, asiantuntijoiden muodostama organisaatio voisi tässä mielessä toimia vastapainona poliittisten vallanpitäjien suhteen. Toisaalta nykyinen perustuslakivaliokuntakin koostuu osittain poliittisista toimijoista, jotka ovat osallistuneet niin lain säätämiseen kuin sen perustuslainmukaisuuden arviointiin ja tulkintatapojen määrittelyynkin. Voidaanko olettaa, että mahdollinen valtiosääntötuomioistuin lopulta pysyisi täysin irrallaan poliittisesta kontekstista?

Valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuuden osalta voidaan siis selvästi esittää argumentteja puolesta ja vastaan. Nykytilanteessa perustuslakivaliokunnan toteuttaman ennakkovalvonnan ja tuomioistuimille osoitetun jälkikäteisvalvonnan voi katsoa toteutuneen suhteellisen hyvin. Siksi pidän todennäköisenä, ettei erillisen perustuslainmukaisuutta valvovan tuomioistuimen perustamiseksi ainakaan lähivuosina, ehkä seuraavana vuosikymmenenäkään löydetä, saavuteta tarvittavaa konsensusta sen tarpeellisuudesta. Väittämättä, että se olisi tarpeen ylipäättään, arvion, että ennen yhteisymmärrystä kyseisen tuomioistuimen perustaminen olisi turhaa erimielisyyksien lietsomista taikka poliittisiin tavoitteisiin tähtäävää keinottelua, jonka myötä koko instituution perimmäinen idea rapistuisi.

## **4.3 Eurooppalaisen oikeusajattelun omaksuminen**

### **4.3.1 Perustuslakivaliokunta suunnannäyttäjänä**

Edellä on mainittu perustuslakivaliokunnalle osoitetusta etukäteisestä lakien perustuslainmukaisuuden valvontatehtävästä. Valiokunnan vastuu perustuslain valvojana korostui jo vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä. Olihan perustuslakivaliokunta uudistustyön tärkeä alullepanija ja kantava voima. Saman uudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta asetettiin valvomaan myös lakien ihmisoikeussopimusten mukaisuutta<sup>130</sup>. 1990-luvulla jo selvästi ihmisoikeusvalveutunut valiokunta suhtautui eurooppalaistuvaan oikeusajatteluun vastaanottavaisesti

---

<sup>129</sup> Tallroth 2012, s. 86.

<sup>130</sup> HE 309/1993 vp., s. 79.

ja ohjasi suomalaista valtiosääntöä eurooppalaisempaan suuntaan nostaessaan esiin tarpeen uuden yhtenäisen perustuslain säätämiseksi. Uuden perustuslain (731/1999) voimaan tultua perustuslakivaliokunta ei ole vetäytynyt, eikä sen ole edes toivottu vetäytyvän, taka-alalle. Perustuslakivaliokunta on toiminnallaan pyrkinyt varmistamaan, ja kannustanut myös muita lainvalmisteluun osallistuvia instansseja paitsi huomioimaan perustuslain säädökset, myös panostamaan ihmisoikeussopimusten ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön täysimääräisen huomioimiseen kaikissa säätämisprosessin vaiheissa<sup>131</sup>.

Perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävä on antaa lausuntoja sen käsitteilyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteisiin. Lautakunnan lausunnoilla on tärkeä vaikutus myös lainvalmisteluvirkamiesten yleisohjaukseen tarkoitettujen oppaiden laatimisessa<sup>132</sup>. Perustuslakivaliokunnasta onkin muotoutunut suunnannäyttävä nimenomaan täysimääräiseen perus- ja ihmisoikeuksien huomioimiseen pyrkivän oikeusajattelun suhteen. 1990-luvun lopulta lähtien perustuslain perusoikeussäännökset ja ihmisoikeussopimusten määräykset ovat lähtyneet toisiaan sisällöllisesti<sup>133</sup>. Sikäli on luontevaa, että perustuslakivaliokunta valvoo molempien oikeuksien toteutumista samanaikaisesti. Lausuntojensa lisäksi perustuslakivaliokunta antaa tarvittaessa neuvotteluohjeistusta valtioneuvostolle, mikäli EU-asioiden käsittelyssä ilmenee ristiriitaisuuksia perusoikeuksiin liittyen.

Perustelukäytännössään perustuslakivaliokunta viittaa pääasiassa Euroopan ihmisoikeussopimukseen, toisinaan myös YK-järjestelmään kuuluviin sopimuksiin ja Euroopan unionin perusoikeussäännöstöön. Erityisesti ihmisoikeussopimuksen ja sen ohella myös ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön vaikutus ja huomiointi on lisääntynyt 2000-luvulla<sup>134</sup>.

Valiokunta seuraakin eurooppalaisten tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä ja tuomioistuinten tulkintatapoja Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten osalta. Valiokunta myös käyttää näiden ylikansallisten tuomioistuinten oikeuskäytäntöä esimerkkinä kotimaisten lakien perus- ja ihmisoikeuksia korostavan tulkinnan kehittämiseen. Sen sijaan kansainväliseen perusoikeuskeskusteluun valiokunta ottaa osaa suhteellisen vähän, jos

---

<sup>131</sup> Mäenpää ym. 2012, s. 78–79.

<sup>132</sup> Saraviita 2012, s.300.

<sup>133</sup> HE 309/1993 vp., s. 126.

<sup>134</sup> Sasi 2012, s. 62.

ollenkaan. Se ei myöskään seuraa muiden kansallisten tuomioistuinten päätöskäytäntöä. Tuomioistuinten ratkaisukäytännön seuraamisessa ei kuitenkaan ole kyse mittavasta ja perustavanlaatuisesta ihmisoikeustuomioistuimen ennakkopäätösten ja muiden maiden oikeudellisen kehityksen seurantaladitiosta.<sup>135</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen laajempi tunnetuksi tuleminen on kuitenkin osaltaan vaikuttanut sen ratkaisukäytännön ja ihmisoikeussopimuksen määräysten tarkempaan huomiointiin myös Suomessa. Yksi syy tälle on se, ettei ihmisoikeustuomioistuimesta haluta muodostuvaksi yleistä valitustuomioistuinta korkeimpien oikeuksien ratkaisuille.<sup>136</sup>

Perustuslakivaliokunta on lunastanut asemansa oikeudellisen ajattelun suunnannäyttäjänä sikäli, että sen lausuntoihin vedotaan, ja luotetaan, niin lainvalmistelussa, oikeuskirjallisuudessa kuin oikeuskäytännössäkin. Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotot eivät ole eduskuntaa tai lainsoveltajia oikeudellisesti sitovia<sup>137</sup>, mutta niitä pidetään ainakin lainsäätäjää tosiasiallisesti sitovina. Tätä voidaan pitää osoituksena valtiosääntöisen tapaoikeuden olemassaolosta<sup>138</sup>.

Valtiosääntötuomioistuinakökulmasta tarkasteltuna suomalaisen perustuslakivaliokunnan erityispiirre on sen asiantuntijainstituutio. Tällä tarkoitetaan valiokunnan menettelytapaa, jossa valtiosääntöasiantuntijoita pyydetään kuultavaksi. Asiantuntija lausunnot eivät nekään ole oikeudellisesti sitovia, mutta jotain niiden painoarvosta kertonee se, että ainakaan asiantuntijoiden enemmistön noudattamasta näkökannasta poiketaan hyvin harvoin.<sup>139</sup> Joissakin yhteyksissä onkin alleviivattu, että perustuslakivaliokunnalle osoitettu arvostus perustuu nimenomaan sen asiantuntijainstituutioon, eikä sen kansanedustajajäsenistöön<sup>140</sup>. Valiokunnasta löytyy muutenkin runsaasti asiantuntijuutta, myös sen sihteeristön jäsenillä on erityistä asiantuntemusta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön liittyen. Lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnassa halutaan välttyä tilanteilta, joissa ihmisoikeustuomioistuin tulkitsisi perusoikeuksia toisin kuin valiokunta, ja katsoisi, ettei valiokunta ole huolehtinut perus- ja ihmisoikeuksien suojaamisesta riittävästi kansallisella tasolla.<sup>141</sup> Sikäli ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnallisen aseman voidaan nähdä asettuvan perustuslakivaliokunnan yläpuolelle.

---

<sup>135</sup> Tällainen seurantaladitio kuuluu osaksi esimerkiksi Yhdistyneen Kuningaskunnan oikeuskulttuuria.

<sup>136</sup> Esim. Sasi 2012, s. 62.

<sup>137</sup> Poikkeuksena perustuslain 42.2 §:n mukainen tilanne.

<sup>138</sup> Esim. Hautamäki 2006, s.601–602.

<sup>139</sup> Hautamäki 2006, s. 604.

<sup>140</sup> Esim. Keinänen–Wiberg 2012, s. 86.

<sup>141</sup> Sasi 2012, s. 63.

Perustuslakivaliokunnalla on todennettavasti joitakin valtiosääntötuomioistuimille ominaisia piirteitä, mutta käytännössä se ei tuomioistuimen asemassa. Se ei esimerkiksi puutu ylimpien valtioelinten välisiin toimivaltakiistoihin.<sup>142</sup>

## 4.4 Case Isyyslaki – osoitus oikeusajattelun eurooppalaistumisesta?

### 4.4.1 Taustaa

Kyseessä on 2000-luvulla perusoikeuskeskustelun aiheeksi noussut tilanne, jossa isyyslain voimaantulosta annettu laki (701/1975, jäljempänä voimaantulolaki) ajautui soveltamistilanteissa törmäyskurssille perustuslain säännösten kanssa, koska silloinen isyyden vahvistamista koskeva lainsäädäntö konkretisoitui eri tavoin eri aikoina syntyneiden yksilöiden osalta.

Voimaantulolain 7 §:n 2 momentissa ennen 1.10.1976, toisin sanoen ennen kyseisen lain voimaantuloa syntyneille asetettiin niin sanottu kannerajoitussäännös ja sen myötä viiden vuoden määräaika kanteen nostamiselle. Käytännössä tämä tarkoitti, että ennen lain voimaantuloa syntyneiden oletettujen jälkeläisten oli nostettava kanne isyyden vahvistamiseksi viimeistään 1.10.1981. Kanne tuli nostaa oletettua isää, tai hänen oikeudenomistajaansa vastaan. Siten mainitun viiden vuoden määräajan umpeuduttua ennen 1.10.1976 syntyneillä lapsilla ei voimaantulolain mukaan ollut oikeutta ajaa isyyden vahvistamiskannetta. Samaisen lainkohdan mukaan kannetta ei myöskään voinut nostaa, mikäli isäksi väitetty mies oli kuollut.

Voimaantulolain esitöissä kyseisen momentin sisältöä perusteltiin ensinnäkin isäksi väitetyn miehen oikeusturvalla, ja kanteennostamiskieltoa miehen kuoleman jälkeen puolestaan riittävän näytön hankkimista koskeville seikoilla<sup>143</sup>. Viiden vuoden määräaika pidettiin riittävänä siirtymäaikana, jonka tarkoitus oli lähtökohtaisesti varmistaa yhdenvertainen oikeusasema myös ennen lain voimaantuloa syntyneille avioliiton ulkopuolisille lapsille. Siirtymäajan tiukalla rajaamisella haluttiin oletettavasti varmistaa tehokas siirtyminen uuden lain soveltamisen piiriin ja ehkäistä lain liialliseen taannehtivuuteen liittyviä ongelmia<sup>144</sup>.

Kuten viimeistään jäljempänä käy ilmi, siirtymä ei sujunutkaan isyyden vahvistamisen osalta täysin aiotulla tavalla. Pyrin tässä sekä seuraavassa alaluvussa selventämään voimaantulolain

---

<sup>142</sup> Hautamäki 2006, s. 606.

<sup>143</sup> HE 90/1974 vp. s. 1–3.

<sup>144</sup> Taannehtivuuteen liittyen ks. HE 91/2014 vp., s. 16.

soveltamisessa ilmenneitä ristiriitaisuuksia ja niiden ratkaisuperusteita alla olevien esimerkkitapausten avulla. Aluksi taustoitan kyseisiä tapauksia hyvin tiivistetysti.

### *Esimerkki 1*

Syyskuussa 1968 avioliiton ulkopuolella syntynyt A1 nosti isyyden vahvistamiskanteen vuonna 2000. B1 ei ollut tunnustanut isyyttään, mutta vuonna 1969 B1 oli alemman oikeusasteen tuomioistuimessa velvoitettu maksamaan elatusapua A1:n hyväksi. B1 oli kuollut 28.11.1999, joten kanne nostettiin B1:n oikeudenomistaja C1:tä vastaan.

Käräjäoikeudessa A1:n kanne hylättiin vedoten voimaannpanolain 7 §:n 2 momentissa mainitun määräajan umpeutumiseen. Myös hovioikeus hylkäsi kanteen ja asia eteni A1:n saaman valitusluvan myötä Korkeimpaan oikeuteen. Korkein oikeus hylkäsi A1:n tekemän valituksen 17.11.2003 antamallaan tuomiolla (KKO 2003:107) vedoten edelleen voimaannpanolain 7 §:n 2 momentin sisältöön. Korkeimman oikeuden tuomion myötä päätös tuli lainvoimaiseksi.

A1 kuitenkin valitti päätöksestä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen (EIT) ja 6.7.2010 antamassaan tuomiossa<sup>145</sup> EIT katsoi, että Korkeimman oikeuden päätöksellä oli loukattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa. Ihmisoikeustuomioistuimen antaman tuomion perusteella A1 on hakenut asiaansa koskeneen korkeimman oikeuden tuomion (KKO 2003:17) purkua vedoten siihen, että KKO:n tapa tulkita voimaannpanolain kannerajoitussäännöstä ja siten hänelle annettu tuomio on ollut hänen yksityiselämänsä suojaa loukkaava. B1:n oikeudenomistaja C1 puolestaan vaati hakemuksen hylkäämistä.

Tuomiollaan 2014:35 Korkein oikeus jätti A1:n hakemuksen lepäämään, koska katsoi ristiriidan ratkaisemisen edellyttävän lainsäädäntötoimia ja vireillä olleen isyyslain uudistamista koskeneen lainsäädäntöhankkeen lopputuloksen vaikuttavan hakemuksen ratkaisuun oleellisesti.

Asia käsiteltiin uudestaan uuden isyyslain (11/2015) tultua voimaan. A1:n hakemus tuomion purkamiseksi jätettiin tutkimatta Korkeimman oikeuden päätöksellä 2015:97.

---

<sup>145</sup> *Grönmark v. Suomi* (6.7.2010). Ks. myös *Backlund v. Suomi* (6.7.2010).



Oikeus katsoi, ettei A1:llä ollut enää oikeudellista tarvetta ylimääräiseen muutoksenhakuun, koska uuden isyyslain voimaantulon myötä este isyyden vahvistamiskanteen nostamiselle oli poistunut eikä kanteen tutkiminen edellyttänyt voimassa olevan tuomion purkamista.

## *Esimerkki 2*

Vuonna 1961 avioliiton ulkopuolella syntynyt A2 oli saanut tietää isänsä henkilöllisyyden vasta vuonna 2007, kun voimaannpanolain 7 § 2 momentissa asetettu määräaika isyyden vahvistamiskanteen nostamiselle oli hyvän aikaa sitten umpeutunut. Keväällä 2008 vireille tullessa kanteessa A2 vaati kärjäoikeutta vahvistamaan, että B2 on hänen isänsä. B2 vaati kanteen hylkäämistä tai sen tutkimatta jättämistä.

A2:n äiti ja B2 olivat vuosina 1961, 1976 ja 1978 tehneet A2:ta koskevat elatusapusopimukset, joiden perusteella B2 oli maksanut A2:n äidille elatusapua. Myös Kansanterveyslaitoksen DNA-tutkimuksen perusteella oli erittäin todennäköistä, että B2 oli A2:n biologinen isä.

Kärjäoikeus hylkäsi A2:n kanteen vedoten voimaannpanolain 7 §:n 2 momentissa asetettuun määräaikaan. Kärjäoikeus katsoi, että A2:lla olisi ennen määräajan umpeutumisesta ollut mahdollisuus selvittää isänsä henkilöllisyys esimerkiksi lastenvalvojalta, sillä A2:n osalta oli tehty useita sopimuksia elatusvelvollisuudesta. Tuomiossaan kärjäoikeus mainitsi myös A2:n ja B2:n väliltä puuttuneen tosiasiallisen perheyhteyden.

Hovioikeus puolestaan katsoi, ettei A2:lla ollut yrityksistään huolimatta ollut tosiasiallista mahdollisuutta saada selvyyttä isänsä henkilöllisyydestä, koska A2:n äiti oli halunnut salata isän henkilöllisyyden. Siten A2:lla ei ollut edellytyksiä isyyden vahvistamiskanteen nostamiselle voimaannpanolain 7 §:n 2 momentin mukaisessa määräajassa. Hovioikeuden saamien selvitysten mukaan A2 ei myöskään ollut saanut tietoa häntä koskeneiden elatusapusopimusten olemassaolosta. Hovioikeus kumosi kärjäoikeuden tuomion ja vahvisti, että B2 oli A2:n isä.

B2:lle myönnettiin valituslupa Korkeimpaan oikeuteen. Valituksessaan B2 vaati hovioikeuden tuomion kumoamista ja asian jättämistä kärjäoikeuden tuomion varaan.

Korkein oikeus ratkaisi tapauksen täysistunnossa, missä se päätti olla muuttamatta Hovioikeuden antamaa tuomiota (KKO 2012:11, ään. 14-3). Tuomio ei ollut yksimielinen, mutta runsas enemmistö puolsi Hovioikeuden tuomiota vedoten perustuslain 10 §:ään sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaiseen yksityiselämän suojan turvaamiseen.

### *Esimerkki 3*

Vuonna 2009 kaksoset A3 ja B3 nostivat isyyden vahvistamiskanteet C3:a vastaan. Vuonna 1959 avioliiton ulkopuolella syntyneet A3 ja B3 olivat koko ikänsä olettaneet, että C3 oli heidän isänsä. C3 oli seurustellut kaksosten äidin kanssa näiden siittämisen ja syntymän aikaan. Vuonna 1959 C3 oli myös solminut kaksosten äidin kanssa näiden elatusta koskevan sopimuksen, jonka Sosiaalilautakunta oli hyväksynyt. A3:n ja B3:n äiti oli ollut siinä uskossa, että elatusapusopimus oli riittävä oikeudellinen vahvistus, joka osoitti C3:n isyyden, eikä erillistä isyyden vahvistamista tarvittu. Kaksoset, heidän äitinsä ja C3 eivät koskaan olleet muodostaneet perhettä. C3 oli kaksosten syntymän jälkeen solminut avioliiton, josta hänellä oli puolisonsa kanssa vuonna 1972 syntynyt lapsi. Kanteissaan kaksoset vaativat käräjäoikeutta määräämään oikeusgeneettisen tutkimuksen ja vahvistamaan C3:n heidän isäkseen.

C3 vastusti kanteita ja vaati niiden tutkimatta jättämistä liian myöhään nostettuina tai hylkäämistä perusteettomina.

Käräjäoikeus ratkaisi kanneoikeutta koskevan kysymyksen tammikuussa 2011 antamallaan välituomiolla. Asian ratkaisemiseksi käräjäoikeus selvitti sovellettavia säännöksiä ja oikeuskäytäntöä sekä Hovioikeuksista, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta ja ratkaisi asian C3:n hyväksi. Se totesi, että A3:n ja B3:n tietoisuus isänsä henkilöllisyydestä, ja tosiasiallinen mahdollisuus kanteen nostamiselle isyyslain voimaantulon 7 §:n 2 momentin mukaisen määräajan kuluessa. Käräjäoikeus kiinnitti huomiota myös C3:n sekä hänen perheensä oikeusasemaan ja katsoi, että näillä oli omalta osaltaan oikeus luottaa vallinneen oikeustilan pysyvyyteen. Kanteet hylättiin liian myöhään nostettuina.

A3 ja B3 valittivat tuomiosta Hovioikeuteen uusien kanteensa. Hovioikeus punnitsi ratkaisussaan, oliko A3:n ja B3:n kanteiden nostaminen määräajassa estynyt tosiasiallisista tai oikeudellisista syistä. Myös Hovioikeus totesi, ettei kanteen nostamiselle määräajassa ollut ollut tosiasiallista estettä, joten silloisen kanneaikasäännöksen soveltaminen ei kaksosten tapauksessa ollut ristiriidassa perustuslain tai Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatun yksityiselämän suojan kanssa. Käräjäoikeuden välituomio jäi voimaan.

Kaksosille myönnettiin valituslupa Korkeimpaan oikeuteen, jossa asia ratkaistiin tuomiolla KKO 2014:14. Hovioikeuden päätöstä ei muutettu. Korkein oikeus arvioi ratkaisun yhteydessä kanneaikasäännöksen suhdetta perustuslain 10 §:ään sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan määräyksiin. KKO:n mukaan tapauksessa oli otettava huomioon paitsi A3:n ja B3:n oikeudellinen asema, myös C3:n ja tämän perheen edut ja yleisen oikeusvarmuuden lähtökohta. KKO huomioi myös aiemman oikeuskäytännön vastaavissa tapauksissa (KKO 2012:11, Esimerkki 2). Ratkaisevaksi tekijäksi nousi se seikka, että A3 ja B3 olivat koko ikänsä olleet tietoisia isänsä henkilöllisyydestä, joten heillä voitiin katsoa olleen myös tosiasiallinen mahdollisuus nostaa isyyden vahvistamiskanne ennen määräajan päättymistä 1.10.1981. Siten kannerajoitussäännös ei ollut A3:n ja B3:n kohdalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa eikä voimaanpanolain 7 §:n 2 momentin soveltamiselle ei ollut estettä.

Edellä suppeasti avattujen tapausten yhteydessä oikeudellisten säännösten osalta toistuvat isyyslain voimaanpanolain (701/1975) 7 §:n 2 momentti<sup>146</sup>, perustuslain 10 §<sup>147</sup> sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ja siinä turvattu yksityiselämän suoja. Edellä mainittujen ohella ristiriita syntyi nimenomaan isyyslain voimaanpanolain asettaman kanneaikarajoituksen ja perustuslain 6 §:n<sup>148</sup> välille. Seuraavassa alaluvussa pohditaan näiden ristiriitojen käsittelyä Korkeimmassa oikeudessa ja arvioidaan uuteen isyyslakiin (11/2015) otettuja muutoksia oikeusajattelun eurooppalaistumisen kannalta.

---

<sup>146</sup> Lainkohta kuuluu seuraavasti: ” Isyyden vahvistamista koskeva kanne on pantava vireille viiden vuoden kuluessa isyyslain voimaantulosta. Kannetta ei kuitenkaan voida nostaa, jos mies on kuollut.”

<sup>147</sup> PL 10 § sisältää yksityiselämän suojaa koskevan säännöksen.

<sup>148</sup> Ks. s. 55.

#### 4.4.2 Oikeusajattelun muutos ja uusi isyyslaki

Edellä olevissa oikeustapauksissa isyyden vahvistamista arvioitiin erilaisista lähtökohdista. Korkeimman oikeuden ratkaisuisa otettiin tilanteen mukaan huomioon sekä isyyden vahvistamiskanteen nostajan tosiasialliset olosuhteet, että vastaajan oikeudellinen asema. Oikeusajattelun muutos perustuslain ensisijaisuuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoittavuuden suhteen on kuitenkin havaittavissa jo näiden kolmen tapauksen välityksellä.

Esimerkiksi ennakkopäätöksessä 2003:107 Korkein oikeus vetosi vielä suoraviivaisesti voimassa olleen isyyslain säännökseen ja siinä asetetun määräajan umpeutumiseen. A1:n asian oli edettävä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsittelyyn ennen kuin ihmisoikeusnäkökulma nousi esiin. Myös esimerkissä 2 näkemykset jakautuivat vielä eri oikeusasteissa, sen mukaan kuinka tiukasti isyyden vahvistamiskanteen nostamisen määräaikaa koskevaa lainsäädäntöä tulkittiin ja millaisten oikeuksien suojelua pidettiin tärkeimpänä. A2:n osalta asia ratkesi korkeimmassa oikeudessa perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten mukaisia oikeuksia alleviivaten. Asiassa huomioitiin erityisesti A2:n tilanne, jossa hänellä ei oikeuden mukaan ollut tosiasiallista mahdollisuutta nostaa kannetta määräajan kuluessa. Sikäli kannerajoitussäännöksen soveltaminen olisi loukannut hänen perustuslain 10 §:n Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaisia oikeuksiaan.

Käytännön oikeusajattelun osalta merkittävin muutos on havaittavissa esimerkissä 3. Kaksosten isyyden vahvistamiskanteen käsittelyssä aiempaa oikeuskäytäntöä ja soveltuvia oikeussäännöksiä selvitettiin jo käräjäoikeuden tasolla. Tätä voidaan pitää ainakin yksittäisenä osoituksena ihmisoikeuksia koskevan tietoisuuden vahvistumisesta. Vaikka asia ratkaistiinkin kanteen nostaneiden A3:n ja B3:n väitetyn isän eduksi ja isyys jätettiin vahvistamatta, ratkaisun perusteissa vedottiin nimenomaan perustuslain 10 §:ään ja ihmisoikeussopimuksen määräyksiin. Asian kannalta ratkaisevassa asemassa oli myös kaksosten väitetyn isän C3:n ja tämän perheen oikeusasema nimenomaan oikeusvarmuuden kannalta. Uuden isyyslain esitoissa nousikin esiin nimenomaan tarve näiden asianosaisten oikeusaseman arvioimiselle, etenkin tapauksissa joissa isyysuhde muodostetaan tuomioistuimen päätöksellä<sup>149</sup>.

On siis todettavissa, että perus- ja ihmisoikeuksien mukainen lain soveltaminen ei suinkaan tarkoita mitään oikotietä etukäteen toivottuun ratkaisuun. Esimerkiksi KKO:n lopullinen päätös

---

<sup>149</sup> HE 91/2014 vp., s. 16–17.

2015:97 asetti myös A1 jokseenkin epäkiitolliseen asemaan. Vaikka A1:een kohdistunut kan-nerajoitussäännös ja sen mukainen este isyyden vahvistamiselle on poistunut, ei pitkä oikeus-taistelu varmasti tuottanut A1:n toivomaa lopputulosta. Hänen oikeusasemansa on kuitenkin muuttunut uuden isyyslain voimaan tultua.

Jälkiviisaasti arvioiden vaikuttaa sinänsä melkein tragikoomiselta, että vuoden 1976 isyyslain keskeiseksi tavoitteeksi oli asetettu lasten oikeudellisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen<sup>150</sup>. Tällä viitattiin nimenomaan avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten eriarvoiseen asemaan, kun ennen aiemman isyyslain (700/1975) voimaantuloa lapsen isyys voitiin vahvistaa vain mie-hen tekemällä vapaaehtoisella isyyden tunnustamisella. Edeltävään oikeustilaan nähden mah-dollisuus, joskin rajoitettu sellainen, isyyden vahvistamiskanteen nostamiseen nähtiin avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten oikeusasemaa vahvistavana uudistuksena, mitä se toki olikin.

Kun edellä esiteltyjä Korkeimman oikeuden ratkaisuja arvioidaan perus- ja ihmisoikeuksin to-teutumisen kannalta, olennainen ristiriita on isyyslain voimaantulolain (701/1975) 7 §:n 2 mo-mentin ja perustuslain (731/1999) 6 §:n välillä. Perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädetään *”(i)hmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä”* ja heti 2 momentissa jatketaan *”(k)etään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskon-non, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella”*. Esitetyn kaltaisten isyyden vahvistamista koskeneiden tapausten yhteydessä huomio kiinnittyy nimenomaan iän ja alkuperän perusteella toteutuvaan yhdenvertaisuuteen. Silloinen isyyslain kanteenrajoitussäännös asetti ennen 1.10.1976 syntyneet henkilöt eri ase-maan päivämäärän jälkeen syntyneiden kanssa niin ikänsä kuin alkuperänsäkin perusteella. Toi-sin kuin ennen kyseistä ajankohtaa syntyneillä, saman päivämäärän jälkeen syntyneillä oli ra-joittamaton oikeus nostaa kanne isyyden vahvistamiseksi.

Tuomioistuinratkaisujen sarja, joka edellä on lyhyesti kuvattu, tuo merkittävältä osin ilmi niitä ongelmia, joita epätarkka lainsäädäntö aiheuttaa perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Isyyslain voimaantulolain osalta ongelman voi arvioida aiheutuneen lähinnä siitä syystä, ettei asianomainen laki ollut täysin pystynyt seuraamaan ihmisoikeuksien kehitystä, eikä siten tar-joamaan sellaista ihmisoikeuksien suojan tasoa, jota 2000-luvulla jo yleisesti edellytettiin. Sen sijaan tuomioistuinten tehtävä oli yksittäistapauksissa arvioida, liittyikö tapaukseen sellaisia

---

<sup>150</sup> HE 91/2014 vp., s. 5.

hyväksyttäviä perusteita, joiden perusteella kannerajoitussäännöstä oli mahdollista soveltaa sopuinnussa perustuslain ja ihmisoikeussäännösten kanssa<sup>151</sup>.

Isyyslain voimaannanolaki on sittemmin kumottu ja korvattu 13.1.2015 voimaan tulleella uudella isyyslailla (11/2015). Esimerkiksi erään edellä mainitun korkeimman oikeuden ratkaisun (KKO 2014:35) lepäämäänjättämisperusteluissa mainittiin tarve lainsäätämistoimille, jotta valitseva ristiriita voimassa olleen voimaannanolain ja perustuslain säännösten välillä voitaisiin ratkaista. Vuonna 2015 voimaan tulleella lailla kumottiin isyyden vahvistamista koskenut kannerajoitussäännös. Uuden lain seurauksena poistuivat ne krooniset ja toistuvat yhdenvertaisuusongelmat, jotka ilmenivät voimassa olleen isyyslain voimaannanolain soveltamisessa ja yksilöt saatettiin viimein samaan asemaan isyyden vahvistamista koskevista asioista.

Lain uudistamishankkeen käynnistyminen kesti kuitenkin melko kauan, miksi niin? Oliko kyse välinpitämättömyydestä? Itse arvelen, että muutos todella kuvastaa omalta osaltaan nimenomaan oikeusajattelun ja -kulttuurin kehitystä, jossa perustuslain säännökset ja ihmisoikeudet huomioidaan aiempaa korostuneemmin ja niihin myös vedotaan entistä kiivaammin. Ehkä tällaisen oikeudellisen ajattelumallin läpilyöntiin ei yksinkertaisesti oltu valmiita, tai sitä ei oltu sisäistetty riittävän laajalti ennen vuotta 2014, jolloin uutta isyyslakia valmisteltiin. Kun kyse on muutoksista, jotka muuttavat pitkään jatkuneita toiminta- ja ajattelutapoja, ne ottavat aikansa. Tämähän oli havaittavissa jo vuoden 2000 perustuslain säätämisen ja sen osauudistusten yhteydessä.

Oikeuskäytännössä ja lainsäädännössä ilmenevän muutoksen perusteella voidaan todeta, että perus- ja ihmisoikeuksia korostava oikeusajattelu ja laintulkinta on otettu ratkaisevaksi osaksi suomalaista oikeusjärjestystä. Vuoden 2000 perustuslakiin otettu 106 §:kin on eräs osoitus tästä kehityssuuntauksesta. Huomiota kiinnittävä epäkohta sen sijaan on, että usein perustuslainmukaisuuteen puututaan vasta korkeimmassa kansallisessa oikeusasteessa<sup>152</sup>.

Edellä kuvatun kaltainen oikeuskäytäntö on osaltaan myös osoitus nykyisestä kansallisen lain ja kansainvälisten ihmisoikeussäännösten välisestä vuorovaikutuksesta. Selvää on ihmisoikeussäännösten lisääntynyt painotus ja muodollinen etusija kansalliseen lainkirjaimeen nähden. Oikeudellisen ratkaisukäytännön esimerkkeihin ja voimassa olevaan isyyslain sisältöön viitaten

---

<sup>151</sup> PeVL 46/2014., s. 3.

<sup>152</sup> Esim. Koskela 2012, s. 98–99.

voidaan olettaa, että laintulkintatavoissa on menty konkreettisesti eteenpäin, eurooppalaisempaan suuntaan. Toivottavasti tämä koskee tulevaisuudessa laajemmin myös alempia tuomioistuimia ja viranomaisia. Viimeistään uusi viranomaissukupolvi edustanee jo lähtökohdiltaan eurooppalaisempaa ja kansainvälisempää oikeusajattelua, johon perus- ja ihmisoikeudet ovat juurtuneet ensisijaiseen asemaan.

## 5 KANSAINVÄLISTYMISEN TOTEUTUMINEN, KRITIIKKI JA TULEVAISUUS

### 5.1 Perus- ja ihmisoikeuksien vastaanotto Suomessa

#### 5.1.1 Kritiikki ja oikeuksien toteutuminen

Kaikenlaisia yhteiskuntaan vaikuttavia uudistuksia on tarkoituksenmukaista arvioida ja tarkastella kriittisesti parhaan mahdollisen lopputuloksen saavuttamiseksi. Luonnollisesti näin on ollut myös valtiosääntöä ja sitä kautta koko oikeusjärjestystä kansainvälistä kehityksen laita, tosin kritiikillä on ollut tässä tapauksessa monenlaisia tarkoitusperiä. Jo aivan kansainvälistymiskehityksen alkuvaiheissa heräsi huolestuneita ja kriittisiä ajatuksia eri syistä. Ensin ihmeteltiin suvereenisuuden käsitteen muutosta ja jopa pelättiin valtiodentiteetin katoamista. Sittemmin tuomioistuinten roolin vahvistuminen herätti epäilyksiä ja pelkoja mahdollisen ”tuomarivaltion” kehittymisestä.

Valtiosääntöoikeuden tieteenalalla hienoinen heikkous on kansainvälistymiskehitystä koskevien kriittisten argumenttien puute. 1990-luvulta saakka tutkimus on painottunut perus- ja ihmisoikeuksien myönteiseen kuvailuun ja vaikutusarviointiin<sup>153</sup>. Sen sijaan juuri kriittiset arviot oikeuksien toteutumisen mahdollisista esteistä ja käytännön epäkohdista ovat jääneet vähemmälle.<sup>154</sup> Tämä on saattanut *osittain* vaikuttaa yhden kritiikin kohteen muodostumiseen, nimittäin perus- ja ihmisoikeuksien puutteelliseen toteutumiseen alemmissa oikeusasteissa ja viranomaisissa. Turhan yleisesti perusteellista selvitystyötä esimerkiksi velvoittavan ylikansallisen tuomioistuinikäytännön selvittämiseksi tehdään vasta korkeimmissa oikeusasteissa<sup>155</sup>. Usein kotimaisessa oikeuskäytännössä on ajauduttu myös tilanteeseen, jossa vasta kansainvälinen kritiikki herkistää viranomaisen tai tuomioistuimen perus- ja ihmisoikeusmyönteisyyteen.<sup>156</sup> Selkeän, helposti saatavilla olevan tutkimuksellisen kritiikin käsittelyn ja sitä kautta saatujen ymmärrettävien soveltamisperusteluiden puute voi olla osasy syy oikeuksien vähäiselle soveltamiselle alemmissa oikeusasteissa ja viranomaisissa. Painotan, että tämä on täysin omaa pohdin-

<sup>153</sup> Tämänkin tutkielman lähdeaineistosta valtaosa on painotukseltaan vahvasti perus- ja ihmisoikeusmyönteistä.

<sup>154</sup> Näin myös Heinonen–Lavapuro 2012, s. 22.

<sup>155</sup> Perus- ja ihmisoikeuksien puutteellisesta soveltamisesta alemmissa oikeusasteissa esim. Koskelo 2012, s. 98–99.

<sup>156</sup> Heinonen–Lavapuro 2012, s. 21–22. Samoin Ojanen 2014, s. 950. Ks. myös Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008, s. 15.



taani. Toki lähtökohtana on pidettävä kaikkia tuomioistuimia ja viranomaisia sitovaa velvollisuutta soveltaa voimassaolevaa lakia tarkoituksenmukaisesti, mikä nykypäivänä edellyttää myös perus- ja ihmisoikeuksien kattavaa huomioimista.

Perus- ja ihmisoikeussäännöksiä voidaan yhä pitää jokseenkin abstrakteina, ja oikeuskäytäntö onkin ratkaisevassa osassa niiden tulkinnan ja soveltamisen yhteydessä<sup>157</sup>. Perus- ja ihmisoikeuspainotteinen argumentointi lain tulkinnassa onkin synnyttänyt myös vastareaktioita ja jopa pyrkimyksiä ”perusoikeusvapaana” oikeudenalana pysyttelyyn. Muodollisesti useimmat oikeudenalat ovat vastaanottaneet perus- ja ihmisoikeudet osakseen ja suhtautuneet niistä johtuviin tulkintakäytäntöjen muutoksiin myötämielisesti. Kuten sanottu, puutteet ilmenevätkin käytännön toteutuksessa. Näitä edellä mainittuja vastareaktioita puolestaan on esitetty eniten yksityisoikeuden aloilla.<sup>158</sup>

Juuri perus- ja ihmisoikeussäännösten abstraktisuuden vuoksi lain soveltaminen on mekaanisen sääntöjen seuraamisen sijaan muuttunut enemmän harkintaa ja punnintaa harjoittavaksi toiminnaksi<sup>159</sup>. Tällainen menettely poikkeaa totutuista tavoista esimerkiksi yleisten oppien noudattamista korostaneella vero-oikeuden alalla, ja herättääkin siksi vastustusta. Perus- ja ihmisoikeuksiin perustuvan argumentoinnin, ja laajemmin ylipäätään EU-oikeuden vaikutusten, korostumisen on väitetty heikentävän yleisiä oppeja ja vaikuttavan siten negatiivisesti lainkäytön ennakoitavuuteen ja kontrolloitavuuteen.<sup>160</sup>

Usein kritiikki kumpuaa ennakkoluulojen ja ainakin osittaisen tietämättömyyden muodostamasta noidankehästä.<sup>161</sup> Esimerkiksi Pauliine Koskelon mukaan perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen lainsoveltamiseen johtava muutos ei olekaan päässyt kattavasti läpi kaikissa oikeutta soveltavissa elimissä tai niiden työskentelyssä. Koskelon mukaan perusoikeuskysymysten hallinta kuitenkin on sellaista horisontaalista osaamista, joka kuuluu jokaiselle lainkäyttäjälle, oikeudenalasta riippumatta<sup>162</sup>. Tähän näkemykseen on näennäisesti helppo yhtyä. Käytännössä sen toteuttaminen edellyttää lainkäyttäjiä laajentamaan tietämystään esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä koskien. Juuri riittävä perus- ja ihmisoikeuksia

---

<sup>157</sup> Esim. Koskelo 2012, s. 98.

<sup>158</sup> Esim. Ojanen 2014, s. 947 tai Heinonen–Lavapuro, s. 19–23.

<sup>159</sup> Helin 2012, s. 22.

<sup>160</sup> Ojanen 2014, s. 952.

<sup>161</sup> Lavapuro 2012, s. 174–176 ja Ojanen 2014, s. 947–948.

<sup>162</sup> Koskelo 2012, s. 98–101.

koskevan oikeuskäytännön tuntemus on ratkaiseva edellytys niihin kohdistettuun kritiikkiin vastatessa. Joissakin yhteyksissä perus- ja ihmisoikeuksien korostamisen on moitittu menevän liian pitkälle, ja perus- ja ihmisoikeusmyönteistä lain tulkintatapaa on nimitetty ”perusoikeusfundalistiseksi”.<sup>163</sup> Käyttäjistä ja asiayhteydestä riippuen nimitys on ilmennyt joko positiivis- tai negatiivissävytteisenä.

Laajempi Suomeakin koskeva valtiosääntöinen seikka, joka niin ikään herättää epätietoisuutta ja sen myötä kritiikkiäkin, on Euroopan unionin etenevä liittovaltioistumiskehitys. Tämä kehityssuunta aiheuttaa edelleen ristiriitaisia tunteita sekä kahvipöydissä, poliittisissa piireissä että oikeudellisella tutkimuskentälläkin. Toistaiseksi taaksepäin katsoessa, kriittisyyden syyksi on mainittu muun muassa epätietoisuus tai epävarmuus unionin tavoitteista integroitumisen suhteen ja ennen kaikkea Suomen roolista osana tätä kehitystä. Unionin tulevaisuuden näkymiä arvioidaan tarkemmin seuraavissa alaluvuissa.

## **5.2 Tulevaisuus – eurooppalainen konstitutionalismi?**

### **5.2.1 Taustalla kaatunut haave Euroopan perustuslaista**

Kun Euroopan unioni perustettiin, sen tarkoitus oli toimia ensisijaisesti taloudellisen yhteistyön edistäjänä, mutta suhteellisen nopeasti se kuitenkin kehittyi poliittisen yhteisön suuntaan. Nykypäivään tultaessa unioni on saanut jatkuvasti lisääntyvissä määrin myös oikeudellisia ulottuvuuksia. Etenkin perus- ja ihmisoikeudet nousevat sen toiminnassa merkittävästi esiin.

Perusoikeuksien turvaaminen unionin kansalaisille on oleellinen osa nykymuotoisen integraation toiminnassa. Ensimmäisenä käännekohtana, jonka kautta nykyiseen perusoikeuksien asemaa korostavaan toimintatapaan on päädytty, voidaan pitää Maastrichtin sopimuksen<sup>164</sup> allekirjoittamista vuonna 1992. Kyseisen sopimuksen myötä luovuttiin unionin talouspainotteisesta perusajatuksesta ja korostettiin sen poliittista ulottuvuutta, johon oli kytkettävissä myös oikeushenkilöllisyys. Lisäksi sopimustekstiin sisällytettiin suora viittaus Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sen sitovuuteen jäsenvaltioiden osalta. Taustalla voidaan nähdä halua korostaa unionilla olevan myös muita, kuin taloudellisia tavoitteita.<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> Esim. Helin 2012. Termi on esiintynyt vaihtelevasti myös poliittisissa keskusteluissa, joita ei ole mahdollista eritellä tässä tutkielmassa.

<sup>164</sup> Sopimus Euroopan unionista (SEU).

<sup>165</sup> Nieminen 2007a, s. 85–87.

Perusoikeudet ja niiden toteutumisen takaaminen nousivat yhdeksi unionin kantavaksi perusajatuksiksi viimeistään, kun Euroopan unionin perusoikeuskirja hyväksyttiin vuonna 2000. Perusoikeuskirja hyväksyttiin poliittisena julistuksena, joka sitoo unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita unionin oikeuden soveltamisen yhteydessä. Perusoikeuskirja ei siis suoraan lisännyt unionin toimivaltaa, mutta sen asemalla oli jo silloin vahva symbolinen merkitys unionin toimintaperiaatteiden hyväksyttävyyden kannalta<sup>166</sup>.

2000-luvulla tavoitteena on ollut lisätä avoimuutta ja demokratiaa unionin päätöksenteossa<sup>167</sup>. Vuosituhannen alussa integraation kehitys oli edennyt siihen pisteeseen, että unionin peruslähetohtien uudelleenarvioinnin tarve oli ilmeinen. Tästä muotoutui seuraava käännekohta unionin konstitutionalisoitumiskehityksessä. Uudistamistarve nostettiin näkyvästi esille jo Nizzan sopimuksen jälkeen ja määriteltiin vielä selvemmin joulukuussa 2001 pidetyn Laekenin huipputalouksen päätteenä annetussa Laekenin julistuksessa. Julistusta seurasi vuosien 2002 ja 2003 kuluessa valmisteltu sopimus, joka kulki nimellä sopimus Euroopan perustuslaiksi (perustuslakisopimus). Perustuslakisopimuksen tavoitteina oli edistää demokraattista kehitystä, tehokkuutta ja toimivuutta unionissa, muun muassa yksinkertaistamalla silloista sopimusperustaa. Oleellista oli myös saada Euroopan unionin perusoikeuskirja osaksi sopimusta ja siten muodollisoikeudellisesti velvoittavaksi asiakirjaksi.<sup>168</sup>

Euroopan perustuslakihanke eteni jo tässä vaiheessa varsin pitkälle ja sen hyväksymistä pidettiin jokseenkin varmana. Siksi vuonna 2003 oltiinkin lähellä unionin ensimmäistä poliittista kriisiä, kun yllättäen kaikki jäsenvaltiot eivät hyväksyneetkään perustuslaillista sopimusta. Tuolloin levisivät ensimmäiset huhut, jotka epäilivät unionin tulevaisuuden olevan kokonaisuudessaan uhattuna.<sup>169</sup>

Kriisiin ajautumisen sijasta jäsenvaltiot onnistuivat löytämään yhteisen poliittisoikeudellisen linjan, ja perustuslaillinen sopimus saatettiin jatkovalmisteluun. Vuoden 2004 lokakuussa Roomassa allekirjoitettiin jäsenvaltioiden päämiesten toimesta Sopimus Euroopan perustuslaista<sup>170</sup>. Voimaan tullakseen sopimus oli kuitenkin ratifioitava kaikissa jäsenvaltioissa. Voimaansaatta-

---

<sup>166</sup> Vrt. Suomen perustuslain (Hallitusmuodon) aiempi symbolinen asema.

<sup>167</sup> Nieminen 2007a, s. 86–87.

<sup>168</sup> Ks. esim. Pitkänen 2007, s. 887 ja Vuorensola 2006, s. 100.

<sup>169</sup> Esim. Nieminen 2004, s.557

<sup>170</sup> Sopimusteksti kokonaisuudessaan: EUVL C 310, 16.12.2004.

minen ei voinut tapahtua yhtenäisesti koko EU:n alueella, sillä jokaisen jäsenvaltion oli noudatettava omaa valtiosääntöistä menettelyään sopimuksen ratifioimiseksi<sup>171</sup>. Joissakin jäsenvaltioissa tämä edellytti kansanäänestyksen järjestämistä, ja sopimuksen voimaansaattamista jouduttiinkin lykkäämään jo toistamiseen, kun Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestyksissä äänestettiin perustuslakisopimuksen ratifioimista vastaan. Tällä kertaa sopimustekstin valmistelun yhteydessä oli kuitenkin huomioitu hylkäämispäätöksen mahdollisuus, ja alustavasti sovitun suunnitelman mukaan asia otettiin käsiteltäväksi Eurooppa-neuvostossa. Neuvostossa päätettiin ottamaan aikalisä perustuslakisopimuksen eteenpäin viemisen suhteen. Aikalisä kesti vuoden verran, ja sen seurauksena alkuperäistä perustuslakisopimusta koskenut prosessi kaatui toteutumattomana vuonna 2007.

Eurooppa-neuvostossa päädyttiin yhteisymmärryksen vallitessa muotoilemaan niin sanottu *uudistusopimus* (engl. Reform Treaty), jonka pyrkimyksenä oli korjata aiemman perustuslakisopimuksen erimielisyyttä aiheuttaneet kohdat ja saattaa unionin uudistamisprosessi viimein loppuunsa.<sup>172</sup> Uudistusopimuksen merkittävimmät myönnytykset koskivat perustuslakitermistä ja muusta liittovaltioon viittaavasta termistöstä luopumista. Uusi sopimus muotoutui luonteeltaan osittaisuudistukseksi aiemmin aiotun kokonaisuudistuksen sijaan.

Uudistamissopimus toteutui lopulta Lissabonin sopimuksena<sup>173</sup>, joka tuli voimaan 1.12.2009. Edelleen voimassa oleva Lissabonin sopimus rakentuu kahden perussopimuksen varaan. Nämä sopimukset ovat Sopimus Euroopan unionista (SEU) ja Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT). Oikeuksien kannalta Lissabonin sopimuksen ja ehdotetun perustuslakisopimuksen välillä ei ole suuria sisällöllisiä eroja. Muodollista merkitystä on kuitenkin sillä, että Lissabonin sopimus ei ole uusi itsenäinen sopimuskokonaisuus, jolla kumottaisiin edeltäviä sopimuksia. Sen sijaan kyseessä on sopimus, jolla muutettiin jo olemassa olleita perustamissopimuksia.<sup>174</sup>

Perusoikeuksien kannalta merkittävää on, ettei Euroopan perusoikeuskirjaa otettu osaksi perussopimuksia. Lissabonin sopimuksen myötä perusoikeuskirja kuitenkin tuli oikeudellisesti sitovaksi ja sille annettiin sama asema ja oikeudellinen painoarvo kuin perustamissopimuksille<sup>175</sup>.

---

<sup>171</sup> Vuorensola 2006, s. 101.

<sup>172</sup> Pitkänen 2007, s. 888.

<sup>173</sup> Tarkemmin: Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta.

<sup>174</sup> Uudistusopimuksen ja Euroopan perustuslaillisen sopimuksen eroista esim. Pitkänen 2007, s.891–892.

<sup>175</sup> ks. SEU 6 artikla 1 kohta.

Perussopimusten uudistamisen yhteydessä luovuttiin myös EU:n pilarimallista ja Euroopan yhteisö jäi historiaan. Yhteisön olemassaolon lakatessa Euroopan unionista tuli oikeushenkilö, jonka on mahdollista toimia sopimusosapuolena. Aiemmin oikeushenkilöttömyys on ollut muodollinen este muun muassa unionin Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymiselle. Lissabonin sopimuksen myötä tämä este on poistunut<sup>176</sup>, ja todennäköisesti useita vuosia vievät liittymisneuvottelut ovat jo edenneet tahollaan. Liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen vaikuttaa olevan luonnollinen jatkumo unionin perus- ja ihmisoikeuksia painottavalle konstitutiotalisoitumiskehitykselle.

### 5.2.2 Perusoikeudet unionin toiminnan keskiössä

Mielenkiinto perusoikeuksia ja niiden suojaamista kohtaan ei suinkaan ole vähentynyt unionin toiminnassa, päinvastoin. Unionin yhteisen perustuslain kaaduttuakin pyrkimyksiä perusoikeuksien takaamiseksi on jatkettu johdonmukaisesti. Vuoden 2009 joulukuussa voimaan tullut Lissabonin sopimus, iskosti perusoikeudet pysyväksi osaksi nykymuotoisen unionin yleisiä periaatteita. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta tuli entistä selkeämmin sekä päämäärä, että toimeksianto unionin toiminnalle<sup>177</sup>. Lissabonin sopimuksella muutetut perussopimukset, Sopimus Euroopan unionista (SEU) ja Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT), eivät tule muodollisesti toimimaan unionin perustuslakeina, mutta sitä ne ovat symboliselta merkitykseltään. Lissabonin sopimusta voidaankin pitää ainakin toistaiseksi unionin oikeudellisen ulottuvuuden kannalta merkittävimpänä virstanpylväänä, vaikka sen merkitys perusoikeuksien asemaan oikeuskäytännössä olikin lähinnä muodollinen. Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä nimittäin viitattiin jo aiemmin toistuvasti perusoikeuksien asemaan unionin yhteisön yleisenä periaatteena<sup>178</sup>.

Osoituksena perusoikeuksien toteutumiseen kohdistuvasta mielenkiinnosta voidaan pitää myös 2000-luvulla perustettuja integraation sisäisiä instituutioita, joiden ydintoiminnot pyörivät juurikin perusoikeuksien ympärillä.<sup>179</sup> Ensimmäisenä perusoikeuksia toiminnassaan painotti Maastrichtin sopimuksella perustettu Euroopan parlamentin oikeusasiamiesinstituutio, jonka

---

<sup>176</sup> Esim. Raitio 2016, s. 44–48.

<sup>177</sup> Ojanen 2009, s. 1120.

<sup>178</sup> Näin jo esim. Nieminen 2007a, s. 86. Ks. tarkemmin Niemisen viittaus: *Rosas, Allan: Fundamental Rights in the Luxembourg and Strasbourg Courts*. Teoksessa: *Baudenbacher, Carl & Tresselt, Per & Örlgsson, Thorgerir (toim.): The EFTA Court. Ten years on*. s. 163–175. Oxford 2005.

<sup>179</sup> Esim. Nieminen 2007a, s. 89–90.

keskeisin tehtävä on edistää nimenomaan perusoikeuksien toteutumista Euroopan unionissa. Käytännön tasolla oikeusasiamies tutkii kanteluita, jotka koskevat hallinnollisia epäkohtia unionin toimielimissä ja laitoksissa. Instituution perustamisesta lähtien oikeusasiamies on kiinnittänyt toiminnassaan huomiota erityisesti syrjinnän estämiseen unionin toimielimissä. Päätöksissään oikeusasiamies viittaa suoraan unionin perusoikeuskirjan säännöksiin.<sup>180</sup> Instituution toiminnan puitteissa myös jäsenvaltioihin on perustettu unionin oikeusasiamiehen virka. Näin on muodostunut yhteistyöverkosto Euroopan oikeusasiamiehen ja kansallisten oikeusasiamiesten välille. Toistaiseksi instituution toiminnalla on ollut vain positiivisia tuloksia. Sikäli Euroopan oikeusasiamiesinstituution voidaan olettaa jatkossakin olevan merkittävä osa unionin perusoikeuksien turvaamiseen tähtäävää toimintaa.<sup>181</sup>

Vuoden 2007 maaliskuussa toimintansa aloitti EU:n perusoikeusvirasto, joka sijaitsee Wienissä. Virasto kerää ja tallettaa perusoikeuksia koskevaa tietoa niin unionista kuin jäsenvaltioistakin. Nykyään virasto toimii unionin yleisenä perusoikeusasiantuntijana. Virasto ei tutki yksittäisiä kanteluita, vaan jättää ne Euroopan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi. Sen sijaan perusoikeusvirasto pyrkii toiminnallaan edistämään perusoikeuksien huomioimista sekä unionin että jäsenvaltioiden lainsäädäntötyössä ja oikeuskäytännössä. Perusoikeusvirasto on kuitenkin verrattain nuori unionin sisäinen instituutio, eikä sen toimintatapoja voida pitää vielä täysin vakiintuneena.<sup>182</sup>

Toinen perustarkoituksiltaan ja toimintatavoiltaan samankaltainen virasto unionin sisällä on vuonna 2010 perustettu Euroopan tasa-arvoinstituutti (EIGE). Virasto pitää majaansa Liettuan Vilnassa. Myös EIGE on toimialansa tiedonkerääjä. Se myös seuraa Euroopan tasa-arvotilannetta ja tukee toimielimiä sekä viranomaisia tasa-arvoa edistävän toiminnan suhteen.<sup>183</sup> EIGE:n tarpeellisuutta on kuitenkin kyseenalaistettu, koska tasa-arvokysymykset on nähty perusoikeuksien, ja siten myös perusoikeusviraston alaan kuuluvina. Valitettava tosiasia kuitenkin on, että juuri sukupuolten väliseen tasa-arvoon liittyvät asiat jäävät usein vähälle huomiolle muiden perusoikeuksien rinnalla. Sikäli tälläkin virastolla on perusteltu paikkansa unionissa.<sup>184</sup>

---

<sup>180</sup> Ks. Vuoden 2013 lokakuusta Euroopan oikeusasiamiehenä on toiminut irlantilainen Emily O'Reilly. Ks. lisää Euroopan oikeusasiamiehen verkkosivuilta: [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu).

<sup>181</sup> Nieminen 2007a, s.89–90.

<sup>182</sup> Ks. lisää viraston verkkosivuilta: [www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu).

<sup>183</sup> Ks. Euroopan tasa-arvoinstituutin verkkosivut: [www.eige.europa.eu](http://www.eige.europa.eu).

<sup>184</sup> Nieminen 2007a, s. 90.

Kokonaisuutta katsoen, on selvää, että Euroopan unionille on muodostunut oma oikeusjärjestys, joka on osittain saanut sisällöllistä inspiraatiota jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksistä. Erityisesti jäsenvaltioiden valtiosäännöistä on tarttunut vaikutteita unionille. EU:n alueella on lisäksi kehittynyt unionin virallisista tahoista riippumattomia yhteisiä arvoja, jotka omalla tavallaan muodostavat pohjan yhtenäiselle eurooppalaiselle oikeuskulttuurille. Perus- ja ihmisoikeuksien erityisasema tässä kulttuurissa on kiistaton.<sup>185</sup> Useimmat EU-oikeuden säännökset sisältävätkin maininnan perusoikeuksien kunnioittamisesta<sup>186</sup>.

### 5.2.3 Mitä voidaan odottaa tulevaisuudelta?

On todettu, että Euroopan unionin historiaa ja nykytilaa arvioidessa varmaa on vain, että integraation kehittymisen tulevaisuutta on lähes mahdotonta ennustaa<sup>187</sup>. Esimerkiksi Euroopan unionin perustuluslakisopimus oli alun perin tarkoitus hyväksyä jäsenvaltioiden Hallitusten välisessä konferenssissa 2003. Vuonna 2004 esimerkiksi Liisa Nieminen arveli, että unionin perustuluslain voimaantulo kestää vielä ”jonkin aikaa”, mutta uskoi sen kuitenkin tapahtuvan lähivuosina.<sup>188</sup> Kolme vuotta myöhemmin koko hanke silloisessa muodossaan oli jo kuopattu, ja perustuluslakisopimuksen korvaavan uudistussopimuksen, sittemmin Lissabonin sopimuksen, valmistelu oli loppusuorallaan. Pinnallisesti tarkastellen EU:n valtiosääntöistymispyrkimysten yhteydessä syntyy helposti vaikutelma, että integraatiota ollaan valmiita kehittämään konstitutiонаalisempaan suuntaan, mutta poliittisella tasolla ei ole aina analysoitu loppuun asti, mitä tarvittavat uudistukset tulevat merkitsemään oikeudellisesti, erityisesti jäsenvaltioiden valtiosääntöjen näkökulmasta<sup>189</sup>. Jäsenvaltioiden näkökulmasta katsottuna unionin tulevaisuuden kannalta oleellisena tavoitteena voidaan pitää demokratian vahvistamista ja kansalaisten osallistumisen lisäämistä<sup>190</sup>.

Nykymuotoisen unionin haasteet liittyvät sen laajentumisen lisäksi ennen kaikkea vallitsevien talous- sekä turvallisuuspoliittisten tilanteiden vakauttamiseen. Edellä mainitut haasteet ovat asettaneet jopa nykymuotoisen unionin tulevaisuuden kyseenalaiseksi, eivätkä suotta. Unioni ei ole olemassaolonsa aikana kohdannut yhtä voimakasta ja laaja-alaista poliittista vastustusta,

---

<sup>185</sup> Nieminen 2004, s. 447–448. Ks. myös Raunio & Saari 2007, s. 11 ja EU:n tulevaisuuden arvioinnin kannalta merkityksekkäistä teorioista Patomäki 2016, s. 165–169.

<sup>186</sup> Ojanen 2009, s. 1117.

<sup>187</sup> Näin esim. Nieminen 2007a, s. 87.

<sup>188</sup> Nieminen 2004, s. 556 ja s. 559.

<sup>189</sup> Samaa mieltä esim. Nieminen 2004, s. 565.

<sup>190</sup> Esim. Nieminen 2010, s. 789–790.

joka nyt kytee joidenkin jäsenvaltioiden sisällä. Poliittisessa keskustelussa pohditaan, onko Euroopan tulevaisuus entistä yhtenäisempi eurooppalainen liittovaltio vaiko kansallisvaltioiden asemaa korostava löyhä valtioliitto?<sup>191</sup>

Kuten sanottu, yhtäältä unionin haasteena on sen laajentuminen. Oikeudellisesta, ja nimenomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta tarkasteltuna, nimenomainen haaste on uusien jäsenvaltioehdokkaiden oikeusjärjestysten sopeuttaminen unionin vaatimuksiin erityisesti ihmisoikeuksien osalta. Näin on varsinkin Turkin suhteen, jonka kohdalla on jouduttu uudelleenarvioimaan myös unionin geopolittisia ja uskonnollisia rajoja.<sup>192</sup> Lisäksi Itään suuntautuva laajentuminen on luonnollisesti saanut suurvalta-asemaa tavoittelevan Venäjän reagoimaan integraation kasvamiseen ja sen vallan lisääntymiseen.

Aiemmin unionin jäsenyys on houkuttanut eurooppalaisia valtioita taloudellisen ja turvallisuuspoliittisen kannattavuutensa puitteissa<sup>193</sup>. Omalta osaltani herääviä kysymyksiä ovat: millaisin perustein unioniin jatkossa liitytään ja pysyvätkö jäsenvaltioille asetetut edellytykset samoina tulevaisuudessa? Millaisissa asioissa ollaan mahdollisesti valmiita joustamaan? Ainakin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevien edellytysten uskoisi säilyvän ennallaan, huomioiden niiden perussopimuksillakin turvatun aseman. Suurimmat haasteet vaikuttaisivat keskittyvän muille, kuin unionin oikeudellisille aloille.

Toisaalta unionin nykyisten jäsenvaltioiden sisällä kuohuu. Unionin on otettava kantaa jäsenvaltioiden eroaiskeisiin, Iso-Britannian kohdalla jo eroamispäätökseen. Kansanäänestyksen pohjalta tehty Iso-Britannian unionista eroamispäätös, ns. Brexit, tuli suhteellisen suurena yllätyksenä muille jäsenvaltioille. Jäsenvaltioiden eroamismenettelystä säädetään muodollisesti perussopimuksissa, mutta käytännön toteutus ja aikataulu eroamisneuvottelujen suhteen on vielä epäselvä, koska vastaavaa ennakkotapausta ei ole, ja voinee sanoa, ettei siihen edes osattu aktiivisesti varautua. Edellä mainittu tavoite unionin demokraattisuuden lisäämiseksi voisi toteutessaan hillitä eroamisaikeisiin johtavaa kuohuntaa ja auttaa kansalaisia löytämään ymmärrystä unionin taloudellisia ja poliittisia menettelyitä kohtaan<sup>194</sup>.

---

<sup>191</sup> Muun muassa näitä kysymyksiä pohtii Fischer 2016.

<sup>192</sup> Raunio & Saari 2007, s. 12–14.

<sup>193</sup> Raunio & Saari 2007, s. 13.

<sup>194</sup> Nieminen 2010, s. 789.



Edellä mainittujen haasteiden rinnalla perus- ja ihmisoikeuskeskeisyys ei kuitenkaan ole hälvennyt unionin oikeudellisella kentällä. Lissabonin sopimus vahvisti perus- ja ihmisoikeuksien asemaa myös unionin toimielimissä. Vastaava valtiosääntöistymiskehityshän oli jatkunut esimerkiksi Suomessa jo pitkään, 1990-luvulta saakka, ja jäsenvaltioiden valtiosääntöistymiskehitys on osaltaan tarjonnut virikkeitä myös unionin konstitutionalisoitumiselle<sup>195</sup>. EU ei ollut aiemminkaan jättäytynyt kokonaan kelkasta perus- ja ihmisoikeuksien suhteen, mutta muodollinen linkitys näiden oikeuksien velvoittavuuteen unionin toiminnassa puuttui ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa.

Tulevaisuudessa unionin toiminnassa voidaankin odottaa entistä näkyvämpiä viittauksia perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin. Toisaalta näiden asiakirjojen nykyinen, näkyvämpi asema ja laajempi tunnettuus lisäävät myös unionin asukkaiden odotuksia oikeuksien toteutumisen suhteen. Etenkin julkishallinnolta odotetaan paljon, merkkejä tästä on jo havaittavissa. Esimerkiksi Euroopan edellisen oikeusasiamiehen mukaan syyllistytään huonoon hallintoon, mikäli perusoikeuskirjan säännöksiä ei oteta vakavasti<sup>196</sup>. Lissabonin sopimuksen myötä perusoikeuksien merkitys myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on voimistunut entisestään<sup>197</sup>. Nykyään perusoikeuksien toteutumiseen siis kohdistuu erityistä painetta. Unionin yhteiset arvot ja koko sen toiminnan legitimitetti rakentuu vahvasti perus- ja ihmisoikeuksien luomalle oikeudenmukaisuuden lähtökohdalle.<sup>198</sup> Huomiota herättää kuitenkin se tosiasia, että ainakin toistaiseksi EU-tuomioistuin on ollut suhteellisen pidättyväinen arvioidessaan Euroopan unionin oman sääntelyn perus- ja ihmisoikeuksien mukaisuutta ja ohjaa vastuun oikeuksien toteuttamisesta jäsenvaltioille<sup>199</sup>.

Kenties suurimmat odotukset unionin tulevaisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta kohdistuvat unionin Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymiseen. Liittymisneuvottelut alkoivat kesällä 2010. Liittymisen voimaan tullessa unioni tulee olemaan sekä sidottu noudattamaan jäseniltään edellytetyjä ihmisoikeuksia että asettuu niin ikään jäsenvaltioiden

---

<sup>195</sup> Nieminen 2010, s. 785.

<sup>196</sup> Nieminen 2007a, s. 89 viittaa omaan kirjoitukseensa: *Nieminen, Liisa*: Euroopan oikeusasiamies perusoikeuksien turvaajana. *Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIX*, s. 151–200.

<sup>197</sup> Walkila 2015, s. 799.

<sup>198</sup> Esim. Walkila 2015, s. 791–792.

<sup>199</sup> Walkila 2015, s. 800 viittaa EUT:n *Wauchauf*-asiassa antamaan tuomioon (5/8 EU:C:1989:321, kohta 17–19).

tapaan ulkopuolisen valvonnan kohteeksi. Unionin ihmisoikeussopimukseen liittymisen pitkäaikainen este, unionin oikeushenkilöttömyys, poistui vuonna 2009 allekirjoitetulla Lissabonin sopimuksella.

Oikeudelliselta kannalta unionin ihmisoikeussopimukseen liittymisellä on tarkoitus edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista unionin oikeutta sovellettaessa. Nykyinen ongelma oikeuksien toteutumisessa on kahden ylikansallisen tuomioistuimen toisistaan osittain poikkeava tulkintakäytäntö, niin sanottu 'double standard'. Poikkeavuudet tulkintakäytännössä johtuvat pitkälti tuomioistuinten ratkaisukäytännössään käyttämistä oikeuslähteistä. Euroopan unionin tuomioistuin nojaa käytännössään puhtaasti EU:n perusoikeuskirjaan, kun Euroopan ihmisoikeustuomioistuin taas painottaa poikkeuksetta Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältöä ja sen tulkintakäytännössä muodostuneita periaatteita. Vaikka molemmat tuomioistuimet pyrkivät toiminnassaan edistämään perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista, ongelmallista on, että saman sisältöisiä oikeuksia voidaan tulkita näissä tuomioistuimissa eri tavoin.

Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyminen tarkoittaa kaikkien unionin toimielinten sitoutumista ihmisoikeussopimuksen määräyksiin ja ihmisoikeustuomioistuimen valvontaan. Yksilölle tämä tarkoittaa tietynlaista oikeusaseman vahvistumista, sillä ihmisoikeussopimuksen osapuolena myös unionia kohtaan on mahdollista tehdä valitus ihmisoikeusrikkomuksesta. Samoin EU tai sen toimielin voi liittymisen myötä edustaa itseään sitä vastaan käytävissä oikeudenkäynneissä.

EU:n ihmisoikeussopimukseen liittymisen voi siis odottaa, ja toivoa, selkiyttävän ja yhdenmukaistavan eurooppalaisia perus- ja ihmisoikeuksien tulkintalinjoja. Tämän voidaan sanoa olevan edellytys paitsi oikeuskäytännön tehostumisen, myös oikeusvarmuuden kannalta. Sekä yksilön, että jäsenvaltion on pystyttävä luottamaan eurooppalaisen oikeusjärjestelmän toimivuuteen<sup>200</sup>. Liittymissopimuksen voimaantulo saattaa kuitenkin kestää vielä vuosia. Liittymisneuvotteluiden tultua päätökseen sopimus on ensinnäkin ratifioitava kaikissa 47 ihmisoikeussopimuksen sopimusvaltiossa, ja tämänkin jälkeen EU-tuomioistuimessa tullaan varmasti tutkimaan yksityiskohtaisesti, kuinka sopimus on yhteensovitettavissa EU:n oikeusjärjestyksen autonomian kanssa<sup>201</sup>.

---

<sup>200</sup> Walkila 2015, s. 797.

<sup>201</sup> Esim. Pellonpää ym. 2012, s. 132–139.

Perus- ja ihmisoikeuksien asema unionissa vaikuttaa siis pysyvän ainakin muodollisesti vahvana tulevaisuudessakin. Mutta kuten tämän luvun alussa on todettu, Euroopan tulevaisuutta on lähes mahdotonta ennustaa varmasti. Unionin suhteen jää nähtäväksi, onko sen kohtalona nykyisen integraation hajautuminen vai entistä tiiviimpi yhdentyminen. Joka tapauksessa konstitutionalisoitumiskehityksen edistämiseksi tarvitaan ratkaisuja, jotka vahvistaisivat unionin demokraattisuutta ja edistäisivät sen toiminnan avoimuutta kansalaisiin nähden<sup>202</sup>. Euroopan unionin kehittyminen on päättymätön prosessi niin kauan, kuin unioni on olemassa.

### **5.3 Suomalaisen valtiosäännön rooli konstitutionalisoituvassa Euroopassa**

#### **5.3.1 Miten Euroopan unionin oikeuden valtiosääntöistyminen vaikuttaa Suomessa?**

Edellä on arvioitu Euroopan unionin tulevaisuuden näkymiä ja mahdollista valtiosääntöistymiskehityksen jatkumoa. Tämän tutkielman tutkimuskysymysten kannalta on oleellista pohtia myös sitä, mihin suomalainen valtiosääntö sijoittuu Euroopan unionin tulevaisuuden näkymissä.

Suomalaisen valtiosäännön kansainvälistymiskehityksen voi ehkä sanoa saavuttaneen lakipisteensä, kun suomalainen oikeusjärjestys on perustuslain osauudistusten myötä avannut ovensa ja toivottanut eurooppalaisen oikeusajattelun ja ylikansallisen normiaineksen tervetulleiksi tullaan. Toki edellä on toistuvasti todettu, että perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräinen toteutuminen on edelleen haaste, josta ei ole täysin suoriuduttu kaikissa lakia soveltavissa instansseissa, edes EU:n tasolla. Oikeuksien edistämisen kannalta suunta on kuitenkin oikea.

Euroopan unioni on kehittänyt itselleen aina vain konstitutionaalisempia piirteitä. Tämän kehityksen myötä jäsenvaltioissa on täysin aiheellisesti herännyt kysymyksiä unionin oikeudellisista tulevaisuuden tavoitteista ja jäsenvaltioiden roolista tässä kehityksessä. EU:n toimivalta on lisääntynyt ja lainsäädäntökenttä laajentunut niin, että vaikutukset ulottuvat yhä useammin myös yksilöä koskeviin tavanomaisiin oikeusasioihin. Kahden eurooppalaisen tuomioistuimen

---

<sup>202</sup> Nieminen 2010, s. 789.

vaikutuskentässä kansallisessa tuomioistuimessa asioivat osapuolet joutuvat puntaroimaan, mihin perus- ja ihmisoikeusinstrumentteihin heidän oikeuksiensa tueksi vedottava<sup>203</sup>. Tämä epävarmuus on seurausta kahden eurooppalaisen tuomioistuimen ja niiden oikeuslähteiden, ei kilpailevasta asemasta, mutta määrittelemättömästä hierarkiasta.

Kaikkien integroitumis- ja harmonisointipyrkimysten keskellä ei kuitenkaan sovi unohtaa, että Suomi on edelleen täysivaltainen valtio, vaikka suvereenisuuden käsitettä onkin täytynyt arvioida uudelleen. Euroopan unionin konstitutionalisoitumiskehityksen myötä näiden kahden oikeusjärjestyksen, Suomen ja unionin, valtiosääntöjen välinen linkittyminen ja vastavuoroinen vaikutus onkin havaittavissa entistä selkeämmin. Tämän seurauksena unionin oikeuden voi olettaa huomioivan paremmin myös kansallisia valtiosääntöperiaatteita ja -perinteitä. Euroopan unionin ainakin toistaiseksi jatkuva konstitutionaalinen kehitys ei siis tee kansallisia valtiosääntöjä tarpeettomiksi. Oikeastaan päinvastoin, kansalliset perustuslait ovat unionin valtiosääntöistymisen kannalta keskeisessä asemassa.<sup>204</sup> Lisäksi EU:n toimivallan oikeutus Suomen osalta palaa aina lopulta kotimaiseen perustuslakiin, jonka säännöksille unionin asema suomalaisessa valtiosäännössä perustuu.

---

<sup>203</sup> Walkila 2015, s. 804–805.

<sup>204</sup> Salminen 2009, s. 256–257.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkielmassa on tarkasteltu, kuinka suomalainen valtiosääntö on kansainvälistynyt ja millaisia vaikutuksia sillä on ollut. Käsillä ei ole millään lailla täydellisen tyhjentävä tarkastelu kaikkien kansainvälistymistä edeltäneiden ja edesauttaneiden seikkojen tai sen vaikutuspiirin osalta. Tämä työ on keskittynyt niin sanottuun perus- ja ihmisoikeuksien murrokseen, sen edesauttajiin ja seurauksiin Suomen oikeudessa<sup>205</sup>. Keskiössä on Suomen perustuslain (731/1999) perusoikeussäännösten ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksille annetun roolin vahvistuminen oikeuden eri tasoilla. Tutkielman edetessä on käyty läpi kansainvälistymiskehityksen historiallista taustaa, oikeusvaikutuksia, nykytilaa sekä tulevaisuuden näkymiä. Näitä kaikkia on tarkasteltu pääsääntöisesti Suomen kansallisen oikeuden näkökulmasta, mutta tulevaisuuden näkymiä on arvioitu lähinnä Euroopan unionin tasolla.

Kompaktein tapa määritellä suomalaisen valtiosäännön kansainvälistyminen on todeta nykyisen muotoisen perustuslain 1 §:n 3 momentin sisältö<sup>206</sup>. Se ilmentää Suomen osallistumisen kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien edistämiseksi sekä jäsenyyden Euroopan unionissa. Siten Suomi on lähtökohtaisesti hyväksynyt oikeusjärjestyksensä osaksi myös ylikansallista sääntelyä esimerkiksi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten muodossa, ja lisäksi alistunut kahden eurooppalaisen tuomioistuimen tuomiovaltaan. Toisaalta tämä sitoumus on merkinnyt muutoksia myös valtiollisen suvereenisuuden käsitteen määrittelyyn.

Ilmiön laajempi tarkastelu osoittaa tietysti myös kansainvälistymiskehityksen yksityiskohtaisempia vaikutuksia. Tarkastelun alla ovat tässä työssä niin valtioelimet, lainvalmistelu, tuomioistuimet ja oikeuslähteet kuin viranomaisetkin, sekä lopulta oikeuskäytännön kautta arvioitavat lain tulkintatavoissa ja oikeusajattelussa tapahtuneet muutokset.

Eri instansseihin konkreettisesti kohdistuneiden vaikutusten lisäksi tutkielmassa on selvennetty myös kansainvälistymisen rinnalla kulkevaa valtiosääntöistymiskehitystä. Tämän rinnakkaisilmiön välityksellä kansainvälistymisen vaikutukset ulottuvat kaikille oikeudenaloille. Valtiosääntöistyminen on ollut merkittävä tekijä nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien läpilyönnin osalta<sup>207</sup>.

---

<sup>205</sup> Kattavammin ks. esim. Heironen–Lavapuro 2012 ja Kanninen–Koskinen–Rosas–Sakslin & Tuori 2009.

<sup>206</sup> Lainkohta kuuluu seuraavasti: ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomi on Euroopan unionin jäsen.”(4.11.2011/1112).

<sup>207</sup> Ks. esim. Ojanen 2014.

Valtiosäännön kansainvälistymisen arviointi on syytä aloittaa valtiollisen hierarkian huipulta, eli valtioelinten toimivaltasuhteista. Tutkielmassa käy ilmi, että kansainvälistymisen alkuvaiheessa tavoitteena oli kehittää Suomea niin oikeudellisesti, kuin yhteiskunnallisestikin länsimaisempaan suuntaan. Valtionhallinnon osalta tämä päätyi tarkoittamaan parlamentarismin nousua. Tämä kehitys otti mallia länsieurooppalaisten valtioiden ministerijohtoisesta, kansanvaltaa korostavasta hallitsemistavasta. Parlamentarisuus ja erityisesti valtioneuvoston asema valtion johdossa on korostunut merkittävästi uuden perustuslain säätämisen myötä. Sama kehityssuunta on vastaavasti koitunut tasavallan presidentin toimivallan kohtaloksi, jos niin voi sanoa.<sup>208</sup> Tutkielman loppupuolella kävi ilmi myös, että valtiosääntöistymiskehitys ei ole rajoittunut pelkästään kansalliselle tasolle. Koko Euroopan unionin oikeusjärjestys on valtiosääntöistynyt viimeistään Lissabonin sopimuksen tultua voimaan joulukuussa 2009. Unionin konstitutionalisoitumiskehitys onkin ottanut mallia ja virikkeitä jäsenvaltioissa tapahtuneesta valtiosääntöistymisestä<sup>209</sup>. Tulevaisuudessa unionilta odotetaan demokraattisuutta edistäviä toimia.

Kansainvälistymisen ja etenkin integroitumisen kiivaimmat hetket ovat uskottavasti jo takana. Suomessa nämä hetket ovat jättäneet jälkeensä muun muassa uuden perustuslain, jolla ensinnäkin on valtiosääntöhistoriallisesti tarkasteltuna aivan uudenlainen asema oikeusjärjestyksessä, ja jonka sisällöllinen merkitys on toisaalta ulottanut vaikutuksia kaikille oikeudenaloille. Kansainvälistymisen vaikutus oikeusajatteluun näkyy muun muassa siinä, että nykyään perustuslain perusoikeussäännöksiin viitataan rutiininomaisesti, ja ainakin ne tulisi huomioida täysimääräisesti, kaikilla oikeudenaloilla ja kaikissa lakia soveltavissa toimijoissa. Perustuslain säännöksistä on siis tullut paitsi suoraan sovellettavaa, myös *ensisijaisesti* sovellettavaa oikeutta. Perusoikeuksien kehittyminen suoraan sovellettavaksi oikeudeksi on huima muutos, jos verrataan nykykäytäntöä aiempaan oikeustilaan, jossa perustuslailla oli lähinnä symbolinen asema. Tällöin perusoikeudet eivät saaneet oikeuskäytännössä konkreettista huomiota.

Perustuslain sisällön saama merkitys on toiminut myös lainsäätämisprosessia ohjaavana seikkana. Aiemman lainsäätämismenettelyn muodollisuuden korostamisen sijaan lainvalmistelussa painotetaan nykyään sisällöllisiä vaatimuksia ja erityisesti perustuslainmukaisuutta. Tässä kehityksessä perustuslakivaliokunta on toiminut suunnannäyttäjänä. Valiokuntaa on luonnehdittu

---

<sup>208</sup> Esim. Jyräki 2000, s. 116–150 ja Saraviita 2000, s. 271–335.

<sup>209</sup> Esim. Nieminen 2010, s. 785.

Suomen ensimmäiseksi ihmisoikeusvalvotuneeksi instanssiksi. Samaan tapaan perustuslaki-valiokunta otti suunnannäyttäjän roolin korostaessaan Euroopan unionin jäsenyyden perustallaisia vaikutuksia lakien tulkinnassa<sup>210</sup>.

Melkein kaksi vuosikymmentä uuden perustuslain voimaantulon jälkeen valtiosääntöön perehtyvälle perustuslain etusija tuntuu itsestään selvältä. Ajatus siitä, ettei näin ole ollut käytännössä, tai edes muodollisesti, kovinkaan kauan, tuntuu hullulta.

Perustuslain sisällöllisen ja merkityksellisen kehittymisen ohella tutkielman kantavana teemana ovat olleet myös ylikansallisten sopimusten määrittämät perus- ja ihmisoikeudet, jotka velvoittavat Suomea. Aiemmin valtiosääntö, niin Suomessa kansallisesti, kuin EU:ssakin on korostanut muodollisuutta. Nykyään oikeuksien sisältö vaikuttaa nousevan tärkeämpään merkitykseen. Sisällön merkityksen painottaminen asettaa myös lain tulkintaratkaisujen tärkeyttä<sup>211</sup>. Mekanismiin lainsoveltamiseen totuneilla oikeudenaloilla, kuten vero-oikeudessa, tämä harkintaa ja punnintaa edellyttävä lainkäyttö on saanut osakseen myös vastustusta.

Tutkielmassa käy myös ilmi, että käytännön ongelma on edelleen perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräinen toteutuminen kansallisissa toimielimissä. Valtiosäännön kansainvälistyminen on laajentanut oikeuslähteiden määrää huomattavasti. Tämä kehitys on asettanut uudenlaisia vaatimuksia niin viranomaisille, kuin kansallisille tuomioistuimillekin. Edellä mainituilta odotetaan entistä laajempaa perus- ja ihmisoikeuksien sisällöllistä tuntemusta. Oikeuksien täysimääräinen toteutuminen edellyttää siis lain soveltajilta suhteellisen kattavaa teorianpohjan laajentamista. Siksi epäilen, ettei perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen puutteellisuudessa ole toistaiseksi kyse pelkästään ajatustapojen muutostarpeesta. Sen sijaan uskon, että oikeuksien toteutumisen suhteen tulevaisuus näyttää vakaammalta, kun kansainvälistymisen mukanaan tuomien oikeuslähteiden saatavuus helpottuu ja käytettävyyttä selkiytyy.

Korkeimman oikeuden ratkaisuja tarkastellessa on kuitenkin havaittavissa oikeuskulttuurinen muutos lain tulkinnassa ja ratkaisujen perustelukäytännössä. Perus- ja ihmisoikeuksia painotetaan ja niihin vedotaan oikeuskäytännössä yhä useammin. Perus- ja ihmisoikeuksia koskevan kirjoitetun säädännön lisäksi oikeuskäytännössä otetaan enenevässä määrin huomioon myös eurooppalaisten tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä. Kotimaisissa tuomioistuimissa pyritään

---

<sup>210</sup> Esim. Ojanen 2012, s. 258.

<sup>211</sup> Nieminen 2010, s. 787.

myös harjoittamaan tulkintatapoja, jotka ovat yhteneviä unionin tuomioistuimen ja ihmisoikeustuomioistuinten tulkintakäytännön kanssa. On kuitenkin mainittava, että näiden kahden eurooppalaisen tuomioistuimen välisissä tulkintakäytännöissä on edelleen ristiriitoja ja eroavaisuuksia. Näiden eroavaisuuksien odotetaan hälvenevän unionin liittyessä Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Yleisesti arvioiden valtiosääntöä ja koko oikeusjärjestystä kansainvälistäneet muutokset on otettu Suomessa hyvin vastaan. Valtiosääntöinen pluralismi, eli kansallisen perustuslain sekä EU-oikeuden mukaisten perus- ja ihmisoikeuksia turvaavien järjestelmien rinnakkaiselo on yleisesti hyväksytty lähtökohta<sup>212</sup>. Toisin sanoen oikeuskulttuurin, ja edelliseen kappaleeseen viitaten, myös oikeusajattelun voidaan sanoa eurooppalaistuneen.

Suomalaisen valtiosäännön kehittyminen tulevaisuudessa vaikuttaisi olevan hyvin pitkälti sidoksissa Euroopan unionin kehityskulkuun. Päädyn myötäilemään asiantuntijoita, jotka alleviivaavat suomalaisen perustuslain pysyvyyttä ja tiettyä erillisyyttä eurooppalaisesta oikeudesta. Euroopan unioni on kuitenkin vakavien haasteiden äärellä erityisesti turvallisuus- ja talouspolitiikan sekä unionin jäsenvaltioiden sisällä tapahtuvan poliittisen myllerryksen osalta.

Tutkielmassa on viitattu Niilo Jääskisen vuonna 2001 julkaistuun artikkeliin, jossa hän kuvaa Suomen oikeusjärjestyksen eurooppalaistumisen edenneen kolmen aallon mukana<sup>213</sup>. Valtiosäännön kansainvälistyminen on ehkä tietyllä tapaa saavuttanut päätepisteensä. Mutta sen sijaan normit ja instituutiot, jotka tämä kehityssuunta toi osaksi suomalaista oikeutta, jatkavat kehittymistään loputtomasti. Siinä mielessä merellä saattaa siintää jo neljäs aalto. Tämä aalto määrittänee Suomen ja Euroopan välistä suhdetta tulevaisuudessa. Toistaiseksi on mahdotonta sanoa varmaksi, millaiset vaikutukset se jättää jälkeensä yli pyyhkiytyessään. Selvää on kuitenkin, että sen vaikutukset tulevat koskettamaan sekä suomalaista, että eurooppalaista valtiosääntöä.

---

<sup>212</sup> Nieminen 2010, s. 787.

<sup>213</sup> Jääskinen 2001.